

# **LA CONFORMACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ Y LA SABANA DESDE LA TEORIA DE JUEGOS Y LA COOPERACIÓN**

**LAURA ESTHER NIETO ROMERO**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BOGOTÁ, OCTUBRE DE 2019**



**LA CONFORMACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ Y LA  
SABANA DESDE LA TEORIA DE JUEGOS Y LA COOPERACIÓN**

**LAURA ESTHER NIETO ROMERO**

**Trabajo de grado presentado para  
optar al título de MAESTRÍA EN  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OSCAR A. ALFONSO R.  
Director**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BOGOTÁ, OCTUBRE DE 2019**



RESUMEN.....	7
ABSTRACT .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
CAPÍTULO 1. EL JUEGO ESTRATÉGICO DE LA CONFIGURACIÓN DE UN ÁREA METROPOLITANA.....	26
CAPÍTULO 2. DE LA LEY MARCO AL NUEVO RÉGIMEN DE ÁREAS METROPOLITANAS .....	34
<b>2.1 Cambios y nuevas perspectivas de los hechos metropolitanos .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2 La omisión legislativa relativa.....</b>	<b>40</b>
CAPÍTULO 3. LA CUESTIÓN METROPOLITANA: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO .....	45
<b>3.1 La <i>metropolización</i> del territorio.....</b>	<b>46</b>
<b>3.2 ¿Qué es la metrópoli?.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3 Gobernar la metrópoli .....</b>	<b>55</b>
CAPÍTULO 4. LAS DINÁMICAS URBANAS EN EL SISTEMA DE CIUDADES .....	63
<b>4.1 Limitaciones políticas de la <i>metropolización</i> .....</b>	<b>67</b>
<b>4.2 El potencial de desarrollo perdido.....</b>	<b>73</b>
<b>4.2.1 Plan de Desarrollo de Bogotá: Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020).....</b>	<b>74</b>
<b>4.2.2 Plan de Desarrollo de Soacha: “Juntos Formando Ciudad” (2016-2019).....</b>	<b>77</b>
<b>4.2.3 Plan de Desarrollo de Mosquera “Mosquera Tarea de Todos” (2016-2019) .....</b>	<b>80</b>
<b>4.2.4 Plan de Desarrollo de Funza: “De frente con la gente ¡Juntos avanzamos!” (2016-2019) .....</b>	<b>82</b>
CAPÍTULO 5. EL ÁREA METROPOLITANA BOGOTÁ Y LA SABANA .....	86
<b>5.1 La dinámica del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana.....</b>	<b>87</b>
<b>5.2 La consolidación del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana a través de la Teoría de Juegos .....</b>	<b>91</b>
<b>5.2.1 Bogotá y Soacha.....</b>	<b>96</b>
<b>5.2.2 Bogotá y Mosquera.....</b>	<b>99</b>
<b>5.2.3 Bogotá y Funza .....</b>	<b>102</b>
CONCLUSIONES .....	107
REFERENCIAS .....	115
ANEXOS.....	122



## RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad aportar al debate actual entorno a la consolidación de áreas metropolitanas en Colombia y la planificación del territorio bajo las dinámicas urbanas actuales. Para ello, se tomará como punto de referencia el esquema de ordenamiento territorial descentralizado que rige desde la Constitución de 1991 y que define la estructura político-administrativa vigente, para identificar las limitaciones jurídico-normativas y político-electorales existentes para la adopción de nuevos esquemas de ordenamiento territorial.

Para desarrollar esta investigación se tomó como caso de estudio la conformación del Área Metropolitana de Bogotá D. C. y la Sabana, en razón a las dinámicas urbanas y condiciones normativas existentes y que permiten identificar tensiones administrativas, políticas y electorales. Para el análisis de estos elementos, se retomarán los postulados propuestos en la Teoría de Juegos Estratégicos, a partir del desarrollo de juegos de *Cooperación* y de *No Cooperación* entre los municipios de la Sabana seleccionados como objeto de estudio (Bogotá, Soacha, Funza y Mosquera) y la disposición para la conformación del área metropolitana por parte de cada entidad territorial.

**PALABRAS CLAVES** Descentralización, áreas metropolitanas, metropolización, planificación territorial, urbanización.

## ABSTRACT

The purpose of this research work is to contribute to the current discussion around the consolidation of metropolitan areas in Colombia and the planning of the territory under current urban dynamics. The decentralized territorial planning scheme that has governed since the 1991 Constitution and which defines the current political-administrative structure, to identify legal-regulatory and political-elections dynamics, will be taken as a reference point for the adoption of new land-planning models.

In order to develop this research, the formation of the Metropolitan Area of Bogotá D.C. and la Sabana was taken as a case study, due to the urban dynamics and normative conditions that allow to identify administrative, policies and electoral tensions. For the analysis of these elements, the proposed proposals in the Theory of Strategic Games will be resumed, starting with the development of cooperation and non-cooperation games between the municipalities of la Sabana region selected as the object of study (Bogotá, Soacha, Funza and Mosquera) and the arrangement for the formation of the metropolitan area.

**KEYWORDS** Decentralization, metropolitan area, urbanization, urban planning.





## INTRODUCCIÓN

Las ciudades se han posicionado en las últimas décadas como los escenarios de desarrollo económico, político y social de la sociedad, convirtiéndose en la base para la planificación territorial y el ordenamiento político-administrativo de los Estados modernos. El Siglo XXI ha estado marcado por la prevalencia de las urbes en razón al aumento de su población y a la concentración de las actividades económicas y políticas en dichos espacios. Actualmente, el 55% de la población mundial vive en ciudades y se espera que esta proporción aumente hasta un 30% para el año 2050, haciendo necesario que se gestione de forma apropiada el desarrollo urbano, especialmente en países de ingresos medios y bajos, para fomentar el desarrollo sostenible de las ciudades en relación con su crecimiento territorial y poblacional, la concentración de las actividades productivas en estos espacios y la toma de decisiones en materia de planificación territorial (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

El proceso de urbanización<sup>1</sup> ha evidenciado un crecimiento considerable de la población urbana, en razón a la migración del campo a la ciudad y a la expansión territorial de las urbes. Según un estudio realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, la población urbana ha aumentado de manera exponencial en los últimos 60 años, al pasar de 751 millones de personas en 1950 a 4.200 millones de personas en 2018 (Organización de las Naciones Unidas, 2018). Para América Latina y el Caribe, el proceso de urbanización se encuentra en el 81% (Ver Anexo 1), lo que comprueba que las dinámicas urbanas en esta región van de la mano con la tendencia mundial de crecimiento de las ciudades, en las que el aumento de la población urbana y la concentración de actividades productivas, son prioritarias para los ejercicios de planificación territorial.

Así mismo, América Latina y el Caribe se ha catalogado como la segunda región más urbanizada del planeta, según el informe *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al concentrar 242 ciudades con menos de 2.000.000 de habitantes creciendo a tasas mayores que los países en los que ellas se

---

<sup>1</sup> Se entiende como proceso de urbanización aquel que evidencia una prevalencia de lo urbano sobre lo rural, al contar con un crecimiento significativo en el tamaño territorial de la ciudad, junto con un aumento considerable de la población y la concentración productiva en el territorio.

encuentran, además de producir el 30% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región. Se proyecta que para el 2025 el aporte al PIB regional aumente al 40% y que 184 de estas 242 ciudades tengan entre 1 y 5 millones de habitantes (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, pág. 14). Bajo esta dinámica de urbanización, se hace necesario entonces adoptar medidas que permitan manejar el crecimiento exponencial de las ciudades, a partir del diseño urbano y la planificación territorial. Sin embargo, y tal como lo señala el informe del BID, la falta de respuesta efectiva a esta coyuntura sumado al hecho de que la planificación urbana en la región de América Latina y el Caribe sigue operando desde esquemas de organización centralizados, han dificultado que se dé paso al ordenamiento territorial desde una visión de sostenibilidad, integración y productividad, al mantenerse la visión de aglomeración urbana como un proceso de crecimiento desorganizado de las urbes y en el que priman los esquemas político-administrativos actuales.

En materia productiva llama especial atención la importancia que han adquirido las grandes urbes en los últimos años, dando continuidad a las tendencias identificadas en relación con la primacía urbana y la concentración de la actividad productiva. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha identificado que el desempeño económico de una ciudad se ve influido por una serie de factores asociados a las políticas nacionales y locales, junto con las dinámicas sociales de cada territorio relacionados con el desarrollo económico y productivo. En el informe *El Siglo Metropolitano. Entendiendo la urbanización y sus consecuencias*, la OCDE señala que los niveles de productividad de las ciudades dependen del tamaño de su población, lo que explicaría porque las ciudades más grandes son generalmente las más productivas y porque el proceso de urbanización está posicionando a las grandes ciudades o *metrópolis*<sup>2</sup> en el centro del debate alrededor de la planificación territorial (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2015, pág. 1).

En este orden de ideas, debe entenderse el proceso de urbanización como la suma de tres factores: el crecimiento exponencial de la población urbana, la expansión territorial de

---

<sup>2</sup> Se entiende, de manera general, por *metrópolis* a aquella ciudad que cuenta con un papel e importancia global, regional o nacional considerable, en razón a la concentración poblacional, económica, política o financiera en su territorio. Sin embargo, este concepto se abordará con mayor detalle en capítulos posteriores.

la ciudad y la concentración productiva y económica de la urbe en relación con su entorno urbano y/o rural. Al respecto, la OCDE señala que cada vez que el número de la población se duplica, el nivel de productividad aumenta entre el 2% y el 5% (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2015, pág. 1). Es por esto que la concentración de la productividad y la competitividad en las ciudades está sustentada en la capacidad de generar factores dinamizadores de la economía local y nacional, al contar con mayor mano de obra calificada en un mercado de trabajo más amplio, junto con la profesionalización laboral debido a una mayor oferta educativa. A su vez, estas dinámicas fomentan el desarrollo de la innovación y la incorporación de criterios de sostenibilidad en el desarrollo de las diversas actividades productivas de la ciudad, logrando su posicionamiento en relación con otras ciudades tanto en el país como en la región en la que se encuentran.

Las ciudades se han posicionado como los focos de desarrollo económico, político y social de los Estados modernos, puesto que la organización territorial y el esquema político-administrativo que se ha definido, las ubican en el centro de los ejercicios de planificación como unidad de análisis para la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y, posteriormente, para la territorialización de las políticas nacionales y locales. En este mismo orden de ideas, la primacía urbana ha permitido identificar tendencias en el desarrollo urbano asociadas principalmente con la expansión territorial y el crecimiento de la ciudad (y en algunos casos, el traspaso de los límites político-administrativos definidos en el esquema de organización territorial) y con el crecimiento exponencial de la población urbana. De esta manera, son las ciudades las que actualmente concentran la productividad de los Estados y determinan el nivel de competitividad de un país al impulsar y dinamizar la economía; a la vez que evidencian la capacidad institucional de atender las demandas sociales de la población que en ellas habita y que se encuentra en constante crecimiento.

Colombia no ha sido ajena a las tendencias de urbanización territorial que en las últimas décadas han fortalecido la primacía urbana sobre el territorio rural. La concentración de la actividad económica y productiva en las principales ciudades del país (Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali y Bucaramanga) han reafirmado su importancia en relación con las otras ciudades del territorio nacional, sustentándose en los índices de competitividad y productividad que presentan y en su crecimiento poblacional de los últimos años. Las

dinámicas de urbanización de la población en Colombia han estado en constante crecimiento desde mediados de la década de los 50's, cuando se constata su despegue. En 1951, la población urbana del país representaba el 39% de la población total, mientras que en 2010 representó el 76%. El país pasó de tener 6 ciudades con más de 100 mil habitantes a 41, existiendo en la actualidad 4 ciudades con más de 1 millón de habitantes. (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Lo anterior supone tres grandes problemas para el Estado y sus entidades territoriales en materia de planificación del territorio y desarrollo sostenible de los centros urbanos. El primero está relacionado con el crecimiento acelerado de la población urbana y la definición de estrategias o prioridades por parte de los tomadores de decisiones para el diseño e implementación de políticas públicas (o de instrumentos de gestión), que logren abordar de manera integral los diversos fenómenos urbanos, desde el ámbito económico y político hasta la interacción social y su localización. El segundo está relacionado con las estructuras administrativas implementadas por el Estado, que determinan la existencia de entidades territoriales con capacidades, reconocimiento y autonomía para llevar a cabo las actividades productivas, económicas y sociales en sus espacios geográficos. Y el tercero está relacionado con las dificultades evidenciadas entre las entidades territoriales para la articulación y el trabajo conjunto en la adopción de medidas eficientes para el fenómeno actual de expansión territorial, con la finalidad de reducir los desequilibrios existentes entre las grandes ciudades o *metrópolis* y los municipios aledaños o *conurbados*<sup>3</sup>, bajo la incorporación de medidas o estrategias de integración de cara a las dinámicas de *metropolización* actuales.

Esta complejidad justifica estudiar el proceso de urbanización que el país ha venido evidenciando y que reafirma la importancia de planificar el territorio con base en las dinámicas económicas y sociales que se enmarcan en la interacción intermunicipal y que escapan de las jurisdicciones administrativas y realidades políticas definidas en el esquema descentralizado actual. Así mismo, es a partir de estas dinámicas urbanas que se evidencia la

---

<sup>3</sup> Se define como municipio *conurbado* a aquel que limita con una ciudad principal o *metrópolis* y que, en razón al crecimiento o expansión territorial de esta, se ve inmerso en una dinámica urbana de ciudad-núcleo y ciudad-periferia, de manera que hace parte de su zona de influencia evidenciando dinámicas de *metropolización*, al existir una interacción social y económica que sobrepasa las jurisdicciones definidas para cada municipio.

importancia de analizar los procesos de territorialización de las políticas públicas junto con la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales, puesto que el modelo descentralizado de Estado establece parámetros y límites para dichas acciones, pese a las realidades urbanas actuales y a las interacciones que se presentan entre los municipios.

Al momento de estudiar las dinámicas urbanas actuales que atraviesan las ciudades (entendidas como unidades de estudio) en los procesos de urbanización, es posible identificar dos conceptos claves para el análisis de las nuevas coyunturas de los territorios: *metropolización* y *área metropolitana*. Ambos permiten entender la lógica del proceso de urbanización en las sociedades modernas, retomando la organización territorial que se ha definido en los esquemas político-administrativos de los Estados y que se configuran en el elemento base para la toma de decisiones, la planificación del territorio y la territorialización de las políticas locales y nacionales por parte tanto de los gobiernos locales como por el gobierno nacional. Es por ello que, se hace necesario hacer la distinción entre ambos conceptos, con el fin de dar paso al análisis del proceso de urbanización en Colombia y la selección del caso de estudio de esta investigación.

Por un lado, el concepto de *metropolización* puede definirse como:

(...) una etapa del proceso de urbanización de la población que antecede a la configuración de la megalópolis, en la que agentes económicos y unidades de decisión política localizados en dos o más unidades espaciales, susceptibles de ser distinguidas con criterios administrativos, interactúan a través de intercambios anónimos, redes de contacto u otras formas organizadas de proximidad, ampliando su umbral de interacción a una escala supra-local que gravita sobre un núcleo (Alfonso, 2015, pág. 11).

Lo anterior permite afirmar que el concepto de *metropolización*, que se utilizará a lo largo de esta investigación, hace referencia a la interacción de las ciudades (también entendidas como entidades territoriales o municipios) en las que se hace evidente la existencia de una relación que sobrepasa la estructura político-administrativa definida en un modelo de Estado, pero sin que esto signifique la configuración de un nuevo modelo o esquema de organización territorial, bajo la misma lógica política-administrativa del modelo de Estado.

Por otro lado, el concepto de *área metropolitana* puede definirse como:

(...) el hecho de que la ciudad original, cualquiera haya sido su tamaño y sus límites históricos, crece y los sobrepasa, cubriendo los territorios adyacentes, incorporando a la aglomeración urbana pequeños poblados o ciudades cercanas, y en algunos casos sobrepasándolos (Valenzuela Van Treek, 2006, pág. 4).

Lo que permite señalar que el concepto de *área metropolitana*, que se empleará a lo largo de esta investigación, hace referencia a un esquema de organización territorial que supera las estructuras político-administrativas definidas en el modelo de Estado y que, tras un proceso de *metropolización*, da paso a una nueva forma de organizar el territorio, al retomar la interacción entre ciudades o aglomeraciones urbanas bajo una dinámica de integración, productividad y competitividad. Este es un primer acercamiento al concepto de área metropolitana, el cual se abordará con más detalle a lo largo de esta investigación, permitiendo entender las nuevas dinámicas urbanas inmersas en este esquema y los principales retos a los que se enfrentan los tomadores de decisiones y los planificadores territoriales, al verse inmersos en las dinámicas de urbanización actuales.

Es en razón a los procesos de urbanización territorial y al crecimiento de las *metrópolis* que se ha priorizado en los debates alrededor de la planificación territorial de los Estados modernos, la viabilidad de incorporar nuevos modelos de organización político-administrativa que reflejen las dinámicas urbanas actuales que señalan una primacía urbana a nivel nacional, regional y mundial. A su vez, es importante enfatizar que estos debates giran alrededor de dos aspectos: la proyección que se ha hecho de las ciudades, como resultado de su priorización para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por el Banco Mundial (BM) para el año 2030, y las interacciones cada vez más notorias entre las urbes, lo que denota la necesidad de adoptar medidas desde el Estado que permitan hacer frente a las principales demandas sociales enmarcadas en estas nuevas realidades urbanas.

En Colombia las dinámicas de las ciudades y el proceso de urbanización han llamado la atención de los tomadores de decisiones, en razón a las coyunturas locales de las urbes y sus zonas de influencia, que sobrepasan los límites político-administrativos contemplados en el modelo descentralizado de Estado y que dan paso a una dinámica metropolitana en el país (Ver Anexo 2), que modifica el campo de análisis del gobierno nacional y local, al evidenciarse la supremacía urbana (la prevalencia de algunos municipios) en la configuración

de un nuevo orden territorial. Si bien con la Ley 1625 de 2013 se establece el *Régimen para las Área Metropolitanas en Colombia* con el objetivo de definir los elementos requeridos para la creación de un régimen político, administrativo y fiscal dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política para este nuevo esquema territorial; es en la práctica que las herramientas dadas por la normatividad no logran atender las necesidades y demandas evidenciadas en la realidad y que superan las competencias y capacidades definidas por el modelo de Estado para cada entidad territorial (o municipio).

En Colombia existen 6 áreas metropolitanas<sup>4</sup>, creadas por la unión de dos o más municipios de cada región que identificaron una dinámica de urbanización territorial que sobrepasaba los límites político-administrativos del modelo descentralizado de Estado y que ameritaba la articulación municipal para abordar de manera directa la coyuntura metropolitana presentada. Sin embargo, y pese a que este esquema de organización territorial busca dotar de mayor capacidad al área metropolitana para la toma de decisiones bajo una lógica regional, en la práctica los alcances dados no son suficientes puesto que chocan con las capacidades y competencias definidas para cada entidad territorial en el marco del esquema de descentralización político-administrativo que rige en el país.

Quizás dos de los aspectos que más llaman la atención en materia de viabilidad y disposición por parte de los gobiernos locales de las entidades territoriales para la conformación de un área metropolitana están relacionados con el régimen político-electoral, tanto al interior del área como entre esta y otras entidades territoriales (especialmente las departamentales), y el régimen fiscal, enfocado tanto en el recaudo tributario como en la inversión pública para diversos componentes. Pese a contar con una normatividad relacionada con la consolidación de áreas metropolitanas y los parámetros que rigen para su funcionamiento, en la interacción intermunicipal es que se evidencian estos choques de intereses y posiciones en relación con las temáticas que deben ser priorizadas para el área, teniendo en cuenta no sólo la dinámica de *metropolización* sino también las coyunturas internas de cada municipio.

---

<sup>4</sup> Áreas Metropolitanas en Colombia: 1. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA); 2. Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB); 3. Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ); 4. Área Metropolitana de Cúcuta (AMC); 5. Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO); y 6. Área Metropolitana de Valledupar (sin sigla reconocida).

Es justamente la presencia de estos dos aspectos (viabilidad y disposición) que llama la atención la consolidación de 6 áreas metropolitanas en Colombia bajo los parámetros definidos en la Ley 1625 de 2013 y como se ha ido presentando su funcionamiento, mientras que la misma Ley ha excluido de este nuevo esquema de organización territorial, bajo la integración de dos o más municipios que presentan dinámicas de urbanización de especial relevancia para la región, a la ciudad de Bogotá y la región de la Sabana, su principal zona de influencia, y en la que se puede evidenciar una dinámica de ciudad-núcleo y ciudad-periferia con algunos de los municipios vecinos (tanto conurbados como circunvecinos). Si bien la normatividad que rige la conformación de áreas metropolitanas en Colombia excluye a Bogotá y la Sabana, es importante tener presente que la dinámica de urbanización en la región es quizás la más notoria e importante del país, y que la ausencia legislativa es solo un aspecto para tener en cuenta para el posterior análisis de la dinámica metropolitana de la región y la importancia de lograr su consolidación como esquema de organización y planificación territorial.

En relación con el caso de Bogotá D. C. y su área de influencia inmediata, la Sabana, puede señalarse su relevancia en el estudio de las dinámicas urbanas en Colombia, debido a la concentración poblacional de la ciudad capital, su primacía económica al ser el motor de la economía nacional, y su ubicación geográfica, que ha incidido en las dinámicas municipales de la Sabana. El ente territorial Bogotá Distrito Capital<sup>5</sup> es la capital del departamento de Cundinamarca y la capital política y administrativa de la República de Colombia, ubicada en la cordillera oriental y en el centro del país, convergiendo en ella la representación de las tres ramas del poder público –el ejecutivo, el legislativo y el judicial–, y representando en 2017 el 25,7% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Portafolio.co, 2017). De igual forma, la capital se ha convertido en el principal centro financiero, económico y productivo del país, suponiendo esto una primacía respecto al conjunto del país, en el que otras ciudades también aportan al desarrollo productivo e impulsan la economía nacional, pero cuya concentración es menor

---

<sup>5</sup> Así lo define el Decreto 1421 de 1993 que dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.



en términos porcentuales respecto al PIB nacional y cuyas dinámicas urbanas pueden ser similares, pero en una escala menor en términos territoriales.

En términos poblacionales, y según la información disponible de la Secretaría Distrital de Planeación<sup>6</sup>, Bogotá D. C. concentra para 2016<sup>7</sup> un total de 7'980.000 habitantes y se ha proyectado para el año 2020 un incremento en el número de habitantes, alcanzando la cifra de 8'380.000 habitantes. A su vez, y dadas las dinámicas poblacionales y el desarrollo de la ciudad, se espera un crecimiento para cada década en 1 millón de habitantes, hasta alcanzar los 11 millones de habitantes en el año 2050 (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 41). El crecimiento poblacional en la ciudad de Bogotá conlleva a una expansión territorial y este se ha convertido en uno de los principales problemas de planificación, puesto que la región de la Sabana, es decir, los municipios aledaños a la ciudad de Bogotá se han involucrado en sus dinámicas urbanas, pero de manera desarticulada y desorganizada. Esto es un tema de especial atención para las autoridades locales y nacionales, puesto que la expansión territorial de Bogotá evidencia la urgencia de planificar la ciudad y la región de forma articulada y no bajo el esquema de absorción de los municipios conurbados.

La ciudad creció en el año 2014 unos 4,8 millones de metros cuadrados construidos, lo equivalente a casi dos veces el tamaño total de la localidad de La Candelaria, en el Centro Histórico de la ciudad, que mide aproximadamente 2,4 millones de metros cuadrados (El Tiempo.com, 2015). Y pese a las ventajas que este crecimiento supone en términos de desarrollo productivo y económico, dada la concentración de las actividades productivas y la interacción social y económica; el crecimiento de la ciudad no ha sido ordenado ni estructurado para dar una correcta satisfacción a las demandas de la población, así como ha dificultado el abordaje de las principales problemáticas socioeconómicas de la capital y con una clara influencia en los municipios aledaños, como lo son la protección del ambiente, la prestación de servicios públicos, el acceso a bienes, servicios y productos de calidad, y el

---

<sup>6</sup> El censo poblacional en Colombia es realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entidad creada para la producción y difusión de información oficial básica del país. El último censo poblacional tuvo lugar en 2005, razón por la cual, los datos poblacionales utilizados en esta investigación son proyecciones realizadas por instituciones estatales y distritales.

<sup>7</sup> El último censo poblacional realizado por el DANE en Colombia tuvo lugar entre enero y junio de 2018, llevándose a cabo en dos fases: el eCenso y el censo presencial. Sin embargo, a noviembre de 2018 y con una cobertura del 99,8% se cuentan con los datos preliminares. Por tal razón, se manejarán los datos del censo del 2005 para adelantar esta investigación.

desarrollo de las actividades productivas requeridas para la dinamización de la economía local y regional.

Sumado a lo anterior, la competencia por recursos y las decisiones políticas adoptadas en el marco del desarrollo territorial municipal, se han visto limitadas por las capacidades y competencias asignadas bajo el esquema de descentralización político-administrativo, e incluso llegan a chocar con las jurisdicciones definidas para cada municipio, dificultando la articulación entre municipios y la posibilidad de consolidar un área metropolitana que frene la expansión territorial desorganizada y logre fomentar la sostenibilidad de las ciudades inmersas en la región de la Sabana mediante la planificación conjunta de las entidades territoriales involucradas. El ordenamiento territorial contemplado en la Constitución Política y en las normas que la desarrollan, busca delegar competencias entre las entidades territoriales desde el gobierno central, con el propósito de mejorar las condiciones de aplicabilidad de políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales. Sin embargo, es esta relación con el gobierno nacional lo que ha limitado el desarrollo de las entidades territoriales como actores claves del sistema, al condicionar algunas de sus actuaciones o al permear con intereses económicos o políticos, las dinámicas internas del territorio.

Así las cosas, las dinámicas urbanas y poblacionales actuales conllevan a cuestionar la estructura administrativa y política del Estado colombiano, a la luz del proceso de urbanización del territorio que se ha presentado en los últimos años. De igual forma, la posibilidad de adoptar nuevos esquemas de planificación territorial como lo son las áreas metropolitanas denota el interés del Estado de promover el desarrollo territorial organizado y planificado a partir de esquemas de ordenamiento territorial que logren incorporar las dinámicas y coyunturas actuales. Es por ello que se ha definido como objeto de esta investigación el proceso de urbanización de Bogotá y la Sabana, que enmarcado en un contexto de planificación territorial da paso a la consolidación del Área Metropolitana de Bogotá (AMB) pero que, en razón a factores normativos, político-administrativos y electorales, no se ha logrado consolidar.

Para el caso de estudio seleccionado en esta investigación, es importante realizar algunas precisiones que permitan entender la razón de su elección y la importancia de centrar el debate de la consolidación del AMB en el análisis de las dinámicas y lógicas de los

municipios seleccionados, bajo el contexto de *metropolización* territorial actual. Así mismo, y teniendo en cuenta que este esquema de integración requiere de la participación de dos o más municipios que evidencien procesos de urbanización territorial, la selección de los municipios de estudio responderá a tres criterios, asociados con los grandes problemas en materia de planificación territorial para el Estado, y cuyo abordaje es fundamental para garantizar el desarrollo sostenible de los centros urbanos. Estos criterios han sido definidos de la siguiente manera: El primero, relacionado con el crecimiento exponencial o acelerado de la población urbana y todo lo que ello implica en materia de satisfacción de las demandas sociales; el segundo, relacionado con la concentración de la productividad tanto en la región como a nivel nacional; y el tercero, relacionado con la expansión territorial del municipio (o del municipio vecino) y que da paso a fenómenos de conurbación, claves en el proceso de urbanización territorial actual.

El primer municipio seleccionado para el desarrollo de este caso de estudio es Bogotá D.C., que además de ser la capital del país y del departamento de Cundinamarca, bajo la lógica de integración regional que se presenta, puede ser catalogada como la ciudad-núcleo de la región de la Sabana, al concentrar el mayor índice poblacional y de productividad, lo que evidencia su primacía en la zona. Así lo hace ver el diagnóstico realizado por la Secretaría Distrital de Planeación para la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), al señalar que en materia de aglomeraciones urbanas:

El índice de primacía de Bogotá pasó de 0,78 en 1951 a 1,28 en 2010 y será, de acuerdo con las proyecciones tendenciales realizadas por el DNP de 1,52 en el año 2050. Los estudios realizados entre el año 2012 y 2014 para definir el Sistema Nacional de Ciudades, evidenciaron tanto la importancia poblacional, económica y política de la Capital, como la creciente brecha social y económica que existe con respecto a la mayor parte de las cabeceras municipales de la Sabana de Bogotá y, en general, del Departamento de Cundinamarca y el país (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 31).

Lo anterior permite evidenciar que la dinámica urbana de la región de la Sabana tiene en su centro a la ciudad de Bogotá D.C. y que es bajo esta dinámica de ciudad-núcleo y ciudades-periferia que se presenta el fenómeno de urbanización territorial, siendo de especial atención para los ejercicios de planificación territorial las interacciones entre los municipios de la región sabanera, por las coyunturas económicas y sociales que presentan.

De igual forma, es en Bogotá en donde se evidencia un aumento considerable y consistente de la población urbana, aglomerando además la mayor cantidad de actividades productivas, empleo e innovación, por encima de cualquier región del país. Anualmente la ciudad de Bogotá cuenta con alrededor de 100.000 nuevos habitantes y con un crecimiento económico anual de más del 3,5%, aportando cerca de la tercera parte de los recursos con que cuenta el país para su desarrollo (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 9). Es justamente este crecimiento de la ciudad capital lo que ha permeado de una dinámica metropolitana a los municipios de la región de la Sabana, evidenciando un proceso de *metropolización* que denota la integración entre las entidades territoriales, al pasar las jurisdicciones político-administrativas definidas para cada una y con esto, permitir la identificación de problemáticas y coyunturas territoriales conjuntas.

Ahora bien, la región de la Sabana está compuesta por 20 municipios, dotados de autonomía, capacidades y competencias bajo el modelo descentralizado de Estado que rige la estructura político-administrativa del país. Sin embargo, las interacciones entre los municipios de la región responden a factores como conexidad territorial, problemáticas o coyunturas comunes, migración y movilidad entre municipios y complementariedad en materia productiva y económica. Bajo esta lógica, y con el objetivo de analizar el fenómeno de *metropolización* de la Sabana, es necesario definir para el caso de estudio propuesto en relación con la conformación del AMB, los municipios que mayor participación tienen en este proceso metropolitano y cuya interacción con la ciudad-núcleo debe llamar la atención de los tomadores de decisión para la adopción de medidas en materia de planificación territorial.

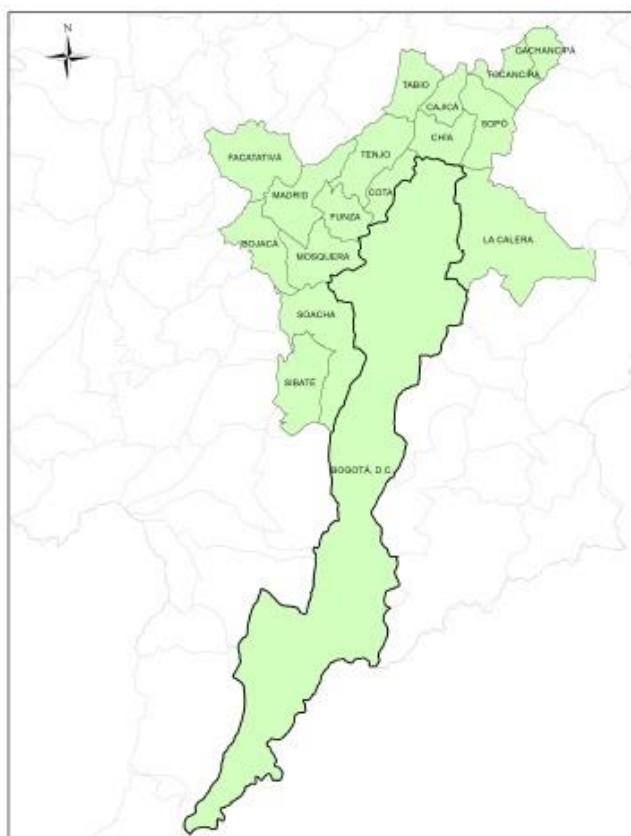
Retomando los datos del Índice de Metropolización para Bogotá (IMB), es posible identificar los municipios de la zona de influencia de la Sabana que presentan un mayor nivel de integración con la ciudad-núcleo, y cuyas dinámicas regionales dan cuenta de un fenómeno de *metropolización* territorial. El IMB permite evidenciar el nivel alcanzado en el proceso como la prolongación territorial del fenómeno, retomando las estadísticas censales<sup>8</sup> que dan paso a establecer los lugares de nacimiento y de residencia, que junto con las zonas

---

<sup>8</sup> Para el desarrollo de esta investigación se tomarán en cuenta los datos censales de 2005, tal como se señaló en la nota al pie de página 6.

de mayor empleabilidad, facilitan la identificación de las jurisdicciones con las que más intensamente interactúa el núcleo metropolitano y, además, como lo hacen de conjunto todas las jurisdicciones hasta conformar una unidad espacial nueva a la que se denomina como zona metropolitana (Secretaría Distrital de Planeación, 2013, pág. 49). Para esta investigación, se hace necesario retomar la cartografía disponible para ubicar geoespacialmente la región metropolitana de Bogotá y la Sabana, y así comprender la selección de los municipios de la zona de influencia de la capital que serán objeto de estudio de cara al proceso de consolidación del AMB.

**Mapa 1. Área Metropolitana de Bogotá**



Fuente: (Secretaría Distrital de Planeación, 2013, pág. 52)

En este mismo orden de ideas, y retomando los resultados arrojados por el IMB, es posible identificar una zona de espacial influencia de Bogotá en la región de la Sabana, la zona occidental, en la que se evidencia una mayor concentración del crecimiento poblacional y de la expansión territorial. Lo anterior como resultado de dos factores: El primero, asociado al componente geográfico que evidencia una mayor disponibilidad y acceso a suelo rural para

dar paso a un proceso de urbanización y crecimiento; y el segundo, relacionado con el flujo migratorio y la movilización poblacional de esa zona de la Sabana hacia la capital, con fines educativos y laborales; y en sentido contrario, con fines de habitabilidad, al contar con una estructura residencial más densa por el valor del suelo y de la vivienda (Secretaría Distrital de Planeación, 2013, pág. 54). A continuación, se presenta una tabla que identifica el impacto migratorio de Bogotá sobre su área de influencia y permite identificar aquellos municipios con los que mayor interacción poblacional y productiva hay, y que se configura en un elemento clave para la conformación del AMB.

**Tabla 1. Impacto migratorio de Bogotá sobre su área de influencia directa, 2005**

Municipio	Saldo migratorio con Bogotá	Proporción (%) del saldo migratorio en relación con:		Z Índice de Metropolización
		La población autóctona	La población residente	
Soacha	152.995	207,3	38,4	0,724
Mosquera	18.566	199,7	29,2	0,689
Funza	13.259	76,4	21,9	0,497
Chía	16.998	50,0	17,4	0,428
Tocancipá	2.214	45,5	9,2	0,384
Cota	4.157	70,3	21,4	0,452
Sibaté	4.948	39,4	15,9	0,358
Cajicá	4.542	34,4	10,2	0,347
Madrid	6.102	31,0	9,9	0,342
Bojacá	(105)	(3,7)	(1,2)	0,211
Gachancipá	(35)	(1,3)	(0,3)	0,278
Sopó	1.124	15,2	5,4	0,276
Tenjo	(205)	(3,0)	(1,2)	0,225
Tabio	1.412	19,6	6,8	0,288
La Calera	384	2,8	1,7	0,220
Facatativá	(2.408)	(4,8)	(2,3)	0,201
Zipaquirá	(4.374)	(7,5)	(4,4)	0,126
Fusagasugá	(11.473)	(18,1)	(10,7)	0,128
Subachoque	(2.003)	(22,6)	(15,4)	0,087
El Rosal	1.007	26,5	7,5	0,242
Total Sabana	207.106	15,8	49,8	
Resto de Cundinamarca	(450.757)	(43,4)		
Resto del País	(1.776.186)	(6,0)		

Fuente: Cálculos con base en Estadísticas Poblacionales Ajustadas del DANE para 2005.

Fuente: (Secretaría Distrital de Planeación, 2013, pág. 51)

Retomando los 3 factores definidos para la selección de los municipios de la región de la Sabana que hacen parte de la dinámica metropolitana y cuyas interacciones son claves para la consolidación del AMB, es posible señalar que aquellos municipios que mayor crecimiento poblacional (o movilidad poblacional) presentan, son propensos a evidenciar una considerable concentración productiva unida a la expansión territorial urbana, tanto de la

ciudad-núcleo como de la ciudad-periferia hasta que convergen en un punto; retomando las tendencias de *metropolización* señaladas anteriormente.

Para este caso de estudio, se seleccionan como municipios de estudio, en el marco de la dinámica metropolitana de Bogotá, a los municipios de Soacha, Mosquera y Funza. Además de estar ubicados en la zona occidental de la ciudad-núcleo, lo que va de la mano con su expansión territorial por dicha área; cuentan con los Índices de Metropolización más altos del periodo de análisis, y dadas las tendencias de urbanización actuales, mantienen la dinámica de crecimiento poblacional, territorial y productivo. De igual forma, es posible señalar que las dinámicas internas de los 4 municipios objeto de estudio de esta investigación (Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza), presentan cada vez más aspectos en común, al encontrarse con problemáticas similares que son priorizadas por los gobiernos locales y cuyo abordaje requiere de una visión regional, sobrepasando los límites jurisdiccionales para la toma de decisiones y cuyo abordaje en términos de eficiencia, competitividad y sostenibilidad puede contribuir al posicionamiento del área en la región y la Nación como foco de desarrollo (Ver Anexo 3). Sin embargo, este aspecto será abordado con mayor detalle en un capítulo posterior, al identificar las temáticas de convergencia de los municipios y la incidencia de estas priorizaciones en los procesos de integración que evidencian la necesidad de consolidar el AMB para su abordaje y planificación territorial.

Con base en lo mencionado anteriormente, se establece como pregunta-problema de esta investigación: ¿Qué factores son necesarios para la consolidación del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana, teniendo en cuenta el proceso de urbanización que se presenta en la región? Un acercamiento inicial permite establecer como hipótesis de esta investigación que para la consolidación del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana es necesario definir una normatividad que permita superar las tensiones político-administrativas derivadas del modelo territorial de Estado, para dar paso al proceso de integración entre las entidades territoriales de la región y la conformación del área enmarcado en la dinámica metropolitana actual.

Ahora bien, el objetivo de llevar a cabo esta investigación, además de contribuir con el debate académico entorno al proceso de urbanización en Colombia, está centrado en evidenciar las dificultades existentes para la consolidación del Área Metropolitana de Bogotá

y la Sabana, dada la existencia de dos factores que limitan su creación: la ausencia de normatividad que establezca los parámetros para su conformación y las lógicas territoriales que, al retomar elementos políticos, administrativos y electorales, evidencian las tensiones entre entidades territoriales, al enfrentarse las capacidades y competencias asignadas a cada una bajo el modelo descentralizado de Estado.

De igual forma, y enmarcado en el desarrollo de esta investigación, se ha estructurado el proceso de análisis e investigación del fenómeno de urbanización del territorio y el posterior proceso de *metropolización*, a partir de los siguientes objetivos:

1. Presentar los aspectos normativos definidos para los procesos de conformación de áreas metropolitanas en Colombia, enmarcado en el modelo de descentralización político-administrativo actual.
2. Exponer el debate actual en relación con los procesos de *metropolización* territorial y su incidencia en la conformación de áreas metropolitanas como esquemas de planificación territorial.
3. Exponer las dinámicas metropolitanas del caso de estudio, enfatizando en las tensiones político-administrativas generadas por el modelo de descentralización territorial actual.
4. Presentar las lógicas de las entidades territoriales inmersas en el proceso de *metropolización* del caso de estudio a partir de la Teoría de Juegos para evidenciar las dificultades presentes para la conformación del área metropolitana.

Este documento se organiza en 5 capítulos. El primero, presenta la Teoría de Juegos como el enfoque teórico que guiará el desarrollo de esta investigación, abordando los conceptos y nociones claves para comprender la disyuntiva de *cooperación* y *no cooperación* en torno a la conformación de un nuevo esquema de organización territorial, que para este caso se ha definido como área metropolitana. El segundo capítulo aborda la normatividad existente para la consolidación de áreas metropolitanas en Colombia, señalando las dificultades para la planificación territorial como resultado de la falta de legislación que otorgue capacidades y competencias a las entidades territoriales para la adopción de este esquema de integración.



El tercer capítulo realiza un acercamiento teórico al concepto de área metropolitana y el proceso de urbanización que se ha presentado en los últimos años en Colombia, centrando el debate en la *metropolización* y la adopción de un nuevo esquema de planificación territorial más allá de los límites jurisdiccionales establecidos en el modelo descentralizado de Estado. Posteriormente, los capítulos cuarto y quinto se centran en el caso de estudio de esta investigación y en las dinámicas de urbanización territorial que se presentan. Así, el cuarto capítulo expone las dinámicas urbanas del sistema de ciudades, enfatizando en las limitaciones políticas y administrativas para la consolidación de un área metropolitana y las dinámicas regionales presentes. El quinto capítulo presenta el caso de estudio de la región metropolitana de Bogotá D.C. y la Sabana<sup>9</sup>, a partir de la selección de los municipios de Soacha, Funza y Mosquera, y la identificación de las tendencias a la *cooperación* y la *no cooperación* de cada entidad territorial enmarcado en la Teoría de Juegos y el escenario de negociación en el que se ven inmersas las decisiones políticas de cada municipio.

Por último, se presentan las conclusiones obtenidas de esta investigación y algunas reflexiones en torno al tema metropolitano en Colombia, y especialmente a la consolidación del AMB en razón a su importancia nacional y regional como foco de desarrollo y crecimiento económico. De igual forma, se realizan algunas reflexiones sobre los instrumentos de planificación territorial que se implementan en Colombia y la forma como pueden incorporarse criterios de eficiencia, sostenibilidad y competitividad para la planificación del territorio, retomando la coyuntura urbana y metropolitana que evidencia la importancia de contemplar modelos de ordenamiento territorial que superen las estructuras político-administrativas definidas en un modelo descentralizado de Estado que parece no ser suficiente para abordar las nuevas lógicas urbanas.

---

<sup>9</sup> Si bien la región de La Sabana de Bogotá está conformada por los municipios de: Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, La Calera, Facatativá, Funza, Gachancipá, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Para efectos de este trabajo de investigación se analizarán los municipios de Soacha, Funza y Mosquera por sus dinámicas poblacionales, ambientales, económicas y sociales; como cuestiones de gran importancia para la consolidación del Área Metropolitana de Bogotá. Sin embargo, esto no significa que los otros municipios no ejerzan incidencia en este proceso.

## CAPÍTULO 1. EL JUEGO ESTRATÉGICO DE LA CONFIGURACIÓN DE UN ÁREA METROPOLITANA

Respecto al enfoque teórico que guiará el desarrollo de esta investigación, se retomarán los postulados propuestos en la Teoría de Juegos Estratégicos, con el objetivo de lograr una explicación a la forma en que dos o más actores, individuales o colectivos, toman decisiones en situaciones donde sus respectivos intereses se encuentran en conflicto (Losada & Casas, 2008, pág. 104). Hay que tener presente que la decisión adoptada por un actor en su búsqueda por el mayor beneficio posible debe tener en cuenta otros factores adicionales a los intereses de los demás actores y que pueden incidir en la consecución del objetivo deseado, al encontrarse al interior de un sistema interdependiente.

La toma de decisiones por parte de cualquier actor al interior del sistema político implica una elección racional, al analizar una serie de alternativas que suponen ciertos beneficios o recompensas, y cuya elección se sustenta en el mayor beneficio posible. Sin embargo, las decisiones de los actores políticos se ven siempre condicionadas o influenciadas por las decisiones que otros actores toman, basados en sus propias preferencias, intereses o racionalidades. La Teoría de Juegos puede entonces ser definida como

(...) un método matemático para el estudio de algunos aspectos de los procesos decisivos conscientes, los cuales tienen lugar en situaciones que encierran la posibilidad de conflicto o de cooperación. Se asume que quien toma la decisión controla sólo parcialmente el entorno donde esta tiene lugar (Losada & Casas, 2008, pág. 105).

Esta situación de interdependencia, propia de la interacción social, ha sido definida en la Teoría de Juegos como *dilema social* y permite entender las racionalidades de los actores al interior de un sistema para tomar decisiones. Los dilemas sociales han sido definidos como situaciones problemáticas que suponen la toma de decisiones individuales en circunstancias de interdependencia, produciendo generalmente resultados subóptimos (Losada & Casas, 2008, pág. 106). En otras palabras, existe siempre un resultado en ese proceso decisional que produciría mayores beneficios para todos los participantes, pero dependiendo de la racionalidad de los actores presentes y de las relaciones de confianza y cooperación que se puedan establecer alrededor; es posible que los actores involucrados terminen en un escenario diferente y no en el que mayor beneficio genera.

En los sistemas políticos, el análisis racional de las decisiones adoptadas por parte de un actor o un grupo de actores dependen en gran medida de las relaciones construidas en torno a la confianza y la cooperación. La presencia o ausencia de ambos valores en diversos escenarios al interior de un sistema permiten explicar la posterior toma de decisiones por parte de cada actor participe. Llama especial atención la tendencia a la “no-cooperación” bajo el análisis de la teoría de elección racional, en la que se ha enfatizado en la racionalidad utilitarista de los actores al interior del sistema, quiénes se centran en obtener el mayor beneficio bajo la práctica egoísta de maximizar su utilidad individual. Sin embargo, en algunos escenarios los actores participantes pueden optar por la decisión de cooperar, basado en la relación de confianza previa y, que si bien puede reducir las utilidades esperadas si la decisión fuera utilitarista, puede generar beneficios generales, pasando de un beneficio individual a uno colectivo (Losada & Casas, 2008, pág. 106).

Es justamente este factor el punto de partida de la discusión planteada en esta investigación en relación con la consolidación del AMB, en el marco del proceso de urbanización actual, puesto que la planificación conjunta de las regiones y los diversos esquemas asociativos existentes para las entidades territoriales dependen, además de los lineamientos jurídico-normativos definidos por el modelo de descentralización político-administrativa del Estado, de las relaciones de confianza y cooperación existentes entre las entidades territoriales y los gobiernos locales. Adicionalmente, estas decisiones se adoptan en la lógica de un juego político repetitivo, en el que los gobiernos para un periodo determinado (cada 4 años), definen las prioridades para la planificación territorial a través de un Plan de Gobierno (Plan de Desarrollo Local, Municipal o Departamental; Plan de Ordenamiento Territorial, entre otros instrumentos de gestión territorial), que contemple los intereses y las necesidades identificadas para la entidad territorial, retomando, claro está, las dinámicas y las coyunturas económicas y sociales.

Es a partir de los conceptos y la metodología definida en la Teoría de Juegos que se analizarán las decisiones adoptadas por los municipios que son objeto de estudio y que se ven inmersos en el proceso de *metropolización* actual. De igual forma, la conformación del AMB retoma las relaciones político-electorales evidenciadas entre las entidades territoriales

seleccionadas, bajo los aspectos normativos y político-administrativos que establecen las capacidades y competencias de cada municipio al momento de tomar una decisión.

La teoría define como *jugadores* a los actores autónomos involucrados en la toma de decisiones. Para el caso de estudio de Bogotá y la Sabana, los jugadores serán los municipios de Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza; en su calidad de entidades territoriales con capacidades y competencias definidas por la ley y representadas en los Alcaldes, como máxima autoridad administrativa, política y fiscal del territorio. De igual forma, se entiende como *juego* la situación conflictiva en la que un actor debe tomar una decisión, teniendo presente que los demás jugadores se encuentran en la misma situación, y que el resultado del conflicto se determinará a partir de las decisiones racionales de los *jugadores*, que se sustentan a su vez en las relaciones de confianza y cooperación establecidas previamente (Losada & Casas, 2008, pág. 107). En el caso de estudio de esta investigación, el análisis que se realizará de las decisiones adoptadas por los municipios de cara a la consolidación del AMB están enmarcadas en la lógica de negociación entre sus intereses y sus esquemas de planificación y ordenamiento territorial, de manera que se promueva la integración municipal para abordar de manera conjunta problemáticas territoriales comunes y se logre la proyección regional a partir de la cooperación y colaboración entre cada entidad territorial.

Ahora bien, cada uno de los *jugadores* que interactúan en el *juego* posee unos *recursos* (valores y oportunidades) que determinan las lógicas y racionalidades para la toma de decisiones, y que se traducen en las estrategias identificadas para alcanzar los objetivos esperados tras abordar el dilema social en el que se encuentran. El uso de estos *recursos* para el caso de estudio está condicionado o enmarcado en las directrices normativas y jurídicas definidas para la conformación de áreas metropolitanas en Colombia, bajo la estructura político-administrativa del modelo descentralizado de Estado, junto con aquellas a las que pueden recurrir los municipios interesados en abordar el proceso de urbanización territorial y que responden a las coyunturas locales.

Para participar los *jugadores* deben tener claras las *reglas de juego* o las condiciones definidas para llevar a cabo el *juego*, tales como la matriz de pago y la estructura del mismo. Para el caso de estudio de esta investigación, estas *reglas de juego* están definidas como las condiciones jurídico-normativas establecidas para la conformación del área metropolitana y

la posibilidad de planificar articuladamente entre municipios las regiones, con el objetivo de motivar al desarrollo sostenible de los municipios integrados, bajo las dinámicas económicas, políticas y sociales que evidencian una tendencia hacia la *metropolización*. A su vez, los tomadores de decisiones que participan en este *juego* y que adoptan posiciones de *cooperar* o *no cooperar*, tienen unos *valores* sustentados en intereses y creencias que se construyen alrededor de la capacidad de planificar el territorio en el largo plazo de manera conjunta entre las entidades territoriales que representan. Sin embargo, son las dinámicas político-electorales las que pueden limitar esta integración entre municipios conurbados, al primar los intereses o *valores* de cada entidad territorial y su planificación sobre los otros.

Lo anterior lleva a pensar en un escenario con dos tipos de *juegos*: los *juegos de cooperación* y los *juegos de no cooperación*. Los primeros están enfocados en la obtención del mejor resultado posible mediante la formulación de una estrategia conjunta entre los *jugadores*, de manera que la cooperación asume acuerdos entre los jugadores pactados por fuera de las *reglas de juego*; y los segundos están sustentados en la racionalidad de los *jugadores*, haciendo referencia al interés de maximizar la utilidad individual, que no quieren o no pueden entrar en pacto alguno con otro u otros *jugadores* (Losada & Casas, 2008, pág. 108). Para la investigación que se desarrollará, las facilidades o dificultades para la cooperación entre las entidades territoriales inmersas en las dinámicas metropolitanas, o los ejercicios de no cooperación, permitirán entender las lógicas de los municipios y el peso de sus intereses ante un escenario de integración regional y de conformación del AMB.

Un aspecto clave para el estudio de caso de esta investigación en torno a la conformación del AMB está directamente relacionado con la decisión de cooperar o no cooperar por parte de las entidades territoriales de la región. Así, en el transcurso del *juego* o negociación que surge alrededor de la consolidación del área metropolitana, es importante tener clara la jugada, estrategia o decisión racional que cada uno de los *jugadores* decide adoptar, puesto que eso reflejará sus intereses o *valores*, al igual que releva la capacidad de negociación entre los actores y las posibles alianzas que se construirán con el objetivo de obtener un resultado que logre maximizar la utilidad de cada uno.

Para el desarrollo de este *juego* y el análisis completo de las relaciones de interdependencia entre las entidades territoriales, bajo el esquema descentralizado de Estado

para la conformación de áreas metropolitanas, es necesario tener en cuenta las *reglas de juego* que determinarán en la simulación del juego las lógicas y condiciones de los *jugadores* al momento de tomar decisiones y definir su estrategia de *cooperación* o de *no cooperación*, para la integración regional bajo un esquema metropolitano.

Si bien en este caso de estudio se están teniendo en cuenta las lógicas de cuatro actores o *jugadores* (Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza) como las entidades territoriales llamadas a decidir sobre la conformación del AMB, es importante tener en cuenta que las estrategias adoptadas por cada uno son interdependientes a las adoptadas por los otros actores del sistema. Así mismo, la relación entre cada par de *jugadores* es variable, dados los intereses y valores que fomentan las relaciones de confianza y la capacidad de negociación requeridas para optar por la cooperación o la no cooperación.

Para ilustrar este aspecto es importante retomar lo que en la Teoría de Juegos ha sido definido como el Dilema del Prisionero. El *Dilema del Prisionero* es un juego llevado a cabo por dos *jugadores* y definido como de suma no nula, en el que cada uno de los participantes tiene solo dos opciones (*cooperar* o *no cooperar*), adquiriendo un carácter de bipersonal, biestratégico y simétrico. Este juego planteado por Merrill Flood y Melvin consiste en el estudio del

(...) caso de dos delincuentes cómplices de un delito, detenidos e interrogados por separado. Cada uno de los jugadores se enfrenta a una situación con dos alternativas u opciones: traicionar al otro confesando o cooperar negándose a confesar. Es en este punto que las decisiones adoptadas por cada jugador pueden ser clasificadas en alguno de los siguientes escenarios: Si ninguno confiesa, con base en las pruebas que acumuló la policía, ambos irán a la cárcel por un año; si sólo uno confiesa, y además colabora con las autoridades, saldrá libre, mientras que el otro por no colaborar, recibirá una sentencia de seis años; si ambos confiesan, la sentencia será de tres años para los dos (Losada & Casas, 2008, pág. 115).

El siguiente esquema presenta el juego del *Dilema del Prisionero* como una matriz de 2x2 en el que se definen las dos opciones o alternativas con las que cuentan los jugadores (*cooperar* o *no cooperar*), en el cual la matriz de pagos establece una recompensa a cada jugador de acuerdo con la decisión adoptada y cada cuadrante representa el *resultado* posible de la combinación de *estrategias* de los jugadores.

**Figura 1. Esquema del Dilema del Prisionero**

		Prisionero 2	
		Cooperar	No Cooperar
Prisionero 1	Cooperar	3,3	1,4
	No Cooperar	4,1	2,2

Fuente: (Losada & Casas, 2008, pág. 115).

Ahora bien, para el esquema anterior la balanza de pagos está definida de la siguiente manera:  $4 > 3 > 2 > 1$ , donde 4 es el mejor resultado individual y 1 es el peor. Para el caso de los dos delincuentes capturados, los números bajos implican más tiempo en la cárcel y los números altos menor tiempo.

Respecto a las decisiones o alternativas seleccionadas por cada jugador, es importante definir *estrategia dominante*, como aquella elección que en un juego simultaneo de información completa, cualquier actor racional debería tomar, independientemente de la decisión que tome el otro jugador. Lo anterior bajo la premisa de evitar el peor resultado individual y mantener coherencia con la búsqueda de maximización de la utilidad (Losada & Casas, 2008, pág. 108). Bajo esta misma línea, y para el caso del *Dilema del Prisionero*, se puede identificar una estrategia dominante (*cooperar*), como la decisión que cualquier actor racional debería tomar, independientemente de la decisión que tome el otro jugador, puesto que en un escenario con información incompleta, se evita el peor resultado individual (Losada & Casas, 2008, pág. 116). Así mismo, la estrategia dominante (*no cooperar*), se traduce en el resultado subóptimo del juego, puesto que es el segundo peor resultado y evidencia la posibilidad de obtener mejores resultados si los jugadores hubieran llegado a un acuerdo. Esto evidencia que, bajo la lógica racional y utilitarista de los jugadores, prima la racionalidad individualista de cada actor sobre la lógica de comunidad, traduciéndose esto en un *dilema social*.

En esta investigación, bajo el esquema de matriz de pagos para el juego del Dilema del Prisionero, se analizarán las decisiones de *cooperar* o *no cooperar* adoptadas por parte de las entidades territoriales de la región de Bogotá y la Sabana (Bogotá, Soacha, Mosquera

y Funza), definiendo la balanza de pagos de la siguiente manera:  $4 > 3 > 2 > 1$ , donde 4 es el mejor resultado individual y 1 es el peor. Si bien estos valores son retomados del modelo original del *Dilema del Prisionero* y de su esquema de pagos y recompensas, para el caso de estudio de esta investigación y la conformación del AMB, estos valores corresponden a una mera representación numérica de una situación determinada en el marco del escenario de interdependencia presente y que evidencian los resultados en materia de integración regional tras la negociación alcanzada entre cada par de jugadores en relación con algunos temas específicos. En un capítulo posterior, junto con el desarrollo de los *juegos* simulados para la conformación del AMB se presentará detalladamente la balanza de pagos y recompensas establecidas para cada *jugador* según cada una de las opciones de decisión contempladas en el juego de *cooperación* y *no cooperación*.

A su vez, se establecerán tres (3) juegos bajo el esquema de la matriz 2x2 para comprender la relación de *cooperación* o *no cooperación* que contribuya a la consolidación del AMB entre los 4 municipios que son objeto de esta investigación. Se analizará entonces la relación entre Bogotá y Soacha, Bogotá y Mosquera y Bogotá y Funza; en razón al rol de ciudad núcleo que tiene la capital, concentración poblacional y su relevancia económica expuesta anteriormente, y la dinámica intermunicipal que se presenta para cada dupla de entidades territoriales, también señalada anteriormente. De igual forma, en el capítulo posterior que presenta la simulación de estos juegos de *cooperación* y *no cooperación* entre las 4 entidades territoriales seleccionadas, se identificarán aquellos aspectos que evidencian la importancia de lograr la articulación e integración de la región a partir de las coyunturas territoriales de los municipios de Soacha, Mosquera y Funza en relación con la ciudad de Bogotá y los beneficios que dicha decisión tras un proceso de negociación entre intereses y proyectos de planificación territorial generen.

A partir de los juegos de *cooperación* y *no cooperación* que se establecen en la Teoría de Juegos, se pretende simular ante un escenario de *metropolización* la posición de cada una de las entidades territoriales objeto de estudio para dar paso a la consolidación del AMB, teniendo en cuenta el marco normativo vigente y las dinámicas político-electorales presentes en el modelo descentralizado de Estado. De igual forma, es importante señalar que este proceso de conformación del AMB responde a una coyuntura territorial que, en materia de



gestión pública, incide en el ejercicio de planificación territorial, de ahí la importancia de entender el fenómeno metropolitano desde una visión político-administrativa.

La simulación de estos juegos para cada una de las 4 entidades territoriales que son objeto de estudio se desarrollará en un capítulo posterior, una vez se presente la normatividad existente en Colombia para la conformación de áreas metropolitanas, entendiéndose esta como el lineamiento o *recurso* a los que las entidades territoriales pueden recurrir para la adopción de un nuevo esquema de planificación territorial. Así mismo, es necesario realizar un acercamiento teórico entorno a la consolidación de áreas metropolitanas, para comprender las decisiones adoptadas por los gobiernos locales en el marco de los procesos de urbanización actuales y las dinámicas coyunturales de las ciudades.

El siguiente capítulo de este documento, presenta la normatividad existente para la consolidación de áreas metropolitanas en Colombia, señalando las herramientas disponibles para la conformación de un nuevo esquema de planificación territorial y exponiendo las dificultades existentes para las entidades territoriales en materia de materialización de estos esquemas, especialmente en lo relacionado con los choques de capacidades y competencias asignadas, para el caso de estudio, en razón a una falta de legislación clara sobre el tema.

## **CAPÍTULO 2. DE LA LEY MARCO AL NUEVO RÉGIMEN DE ÁREAS METROPOLITANAS**

Las dinámicas urbanas recientes en Colombia han llevado a la adopción de normatividad relacionada con las nuevas realidades de las ciudades y su influencia en los entornos ambientales, económicos y sociales. De igual forma, en el marco de la estructura descentralizada territorialmente que rige al Estado colombiano, es necesario contar con lineamientos normativos que permitan adoptar políticas relacionadas con la planificación territorial.

Por tal razón, este capítulo retomará la normatividad existente relacionada con la planificación territorial y los diferentes instrumentos con los que cuentan las entidades territoriales en Colombia para definir su evolución y desarrollo territorial. Ahora bien, es importante señalar que la consolidación de áreas metropolitanas en Colombia ha estado supeditada a la normatividad construida en este tema, y que, si bien los debates jurídicos y normativos son relevantes para este estudio, el foco de esta investigación está relacionado con las dinámicas político-administrativas que inciden en la conformación de las áreas metropolitanas.

### **2.1 Cambios y nuevas perspectivas de los hechos metropolitanos**

La Constitución Política de 1991 definió que Colombia es una República Unitaria<sup>10</sup>, lo que significa que se cuenta con una única figura para la impulsión política y gubernamental, representada en la persona jurídica pública de la Nación. Sin embargo, es a través de la descentralización administrativa del país en entidades territoriales, que se busca adoptar e implementar las políticas impulsadas por el gobierno nacional en todo el territorio. Con esto, las tareas de administración del Estado se reparten entre las entidades centrales y desconcentradas del nivel nacional y las entidades territoriales, como lo son: Departamentos, Distrito Capital, Municipios y territorios indígenas (ProBogotá D.C., 2018, pág. 21). Ahora bien, es justamente esta delegación de funciones, capacidades y competencias lo que asigna

---

<sup>10</sup> Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política de Colombia, 1991).

a las entidades territoriales la tarea de adelantar las acciones requeridas para dar cumplimiento a las iniciativas y políticas de orden nacional en sus territorios; teniendo en cuenta sus propias dinámicas y entornos; junto con el ejercicio de ordenamiento y planificación territorial.

Con la delegación de competencias y capacidades desde el gobierno central se dotan a las entidades territoriales de mayor autonomía y poder decisional para el desarrollo de los ejercicios de planificación territorial. Sin embargo, es esta relación con la Nación lo que ha limitado el desarrollo de las entidades territoriales como actores claves del modelo territorial de Estado, al condicionar algunas de sus actuaciones bajo lineamientos normativos, o al permear con intereses económicos o políticos, las dinámicas internas y decisionales de los territorios. El problema al que se enfrentan las grandes ciudades y sus municipios metropolizados y conurbados, se enfoca en el esquema de descentralización político-administrativo contemplado en la Constitución Política de 1991, que define las capacidades y competencias de cada entidad territorial para planificar el territorio y adoptar programas y políticas públicas que logren abordar de forma integral las principales necesidades o problemáticas del municipio, pero que choca con las dinámicas regionales o intermunicipales que se evidencian en el proceso de urbanización territorial actual.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que las decisiones de planificación territorial están respaldadas por la normatividad vigente, es necesario retomar algunos elementos normativos para comprender los alcances de los procesos de planificación de los territorios por parte de los gobiernos locales, bajo el modelo descentralizado de Estado que rige en Colombia. Dado que el caso de estudio de esta investigación está enfocado en la conformación del AMB y el proceso de *metropolización* de la región de la Sabana, es necesario retomar los lineamientos establecidos para los procesos de integración regional.

En primer lugar, la Ley 1625 de 2013 *Régimen para las Áreas Metropolitanas en Colombia* define los lineamientos jurídico-normativos requeridos para la conformación de áreas metropolitanas en Colombia, entendidas como esquemas de planificación territorial que propenden pro la integración regional en un contexto de urbanización territorial. Así, el Artículo 1 de la Ley 1625 de 2013 define como su objetivo “(...) dictar las normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que

dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus función” (Ley 1625 de 2013). Es así como se incorporan y definen tres aspectos claves para la consolidación de Áreas Metropolitanas en Colombia: Un régimen político, un régimen administrativo y un régimen fiscal. De esta manera, las entidades territoriales que opten por este esquema de planificación territorial y de integración regional, contarán con las herramientas o recursos jurídicos, normativos y administrativos para la puesta en marcha de un esquema de planificación territorial que sobrepasa las lógicas de las entidades territoriales al pensar el territorio desde lo regional.

Sin embargo, en el Parágrafo de este mismo Artículo se señala que “La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial” (Ley 1625 de 2013). Lo anterior evidencia una gran dificultad para la consolidación del AMB, en relación con la clara ausencia normativa que defina las herramientas o recursos jurídicos, normativos y administrativos disponibles para las entidades territoriales de la región de la Sabana que, en vista de una dinámica metropolitana, decidan implementar un esquema de planificación territorial como lo es un área metropolitana.

La Ley 1625 de 2013 define en su Artículo 2° el objeto o finalidad de conformar áreas metropolitanas dadas las dinámicas urbanas, poblacionales, económicas, sociales y ambientales que se han mencionado anteriormente, sumado a la concordancia que estas deben guardar con el modelo de descentralización político-administrativo adoptado en la Constitución Política de 1991. Este artículo enuncia que

Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren de una administración coordinada (Ley 1625 de 2013).

Ahora bien, pese a ser excluida de la aplicación de la Ley, la región de Bogotá y la Sabana evidencia un proceso de urbanización territorial que motiva la necesidad de adoptar un esquema de planificación territorial que motive a la integración entre los municipios de la

zona, cuestión que permite afirmar que la definición establecida para área metropolitana aplica y puede ser incorporada en el caso de estudio de Bogotá y la Sabana.

Si bien la normatividad definida en la Ley 1625 de 2013 es solo una de las herramientas disponibles para la conformación de áreas metropolitanas en Colombia, la exclusión de Bogotá y la región de la Sabana de su aplicabilidad, se constituye en la primera dificultad o falencia a la que se enfrenta la ciudad capital para la consolidación del AMB, al no contar con una claridad jurídico-normativa en materia de capacidades y competencias asignadas a las entidades territoriales que harían parte de este esquema de planificación territorial.

En este mismo orden de ideas, es a partir de lo estipulado en la Ley de Áreas Metropolitanas que se definen las competencias y capacidades que cada área tendrá al momento de adoptarse como un esquema de planificación territorial de cara a un proceso de integración regional. Al respecto, el Artículo 6° enuncia como competencias del Área Metropolitana:

- a. Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- b. Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
- c. Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana;
- d. Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Es de esta manera que se definen las competencias territoriales que tendrá un área metropolitana para la planificación territorial, bajo el principio de integración entre los municipios de la región y estableciendo un nivel de gestión pública que sobrepasa las lógicas de las entidades territoriales y sus capacidades y competencias, en el marco del modelo descentralizado de Estado, y que en la práctica evidencian choques entre municipios.

Por su parte, la Ley 1454 de 2011, conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o LOOT, dicta normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y define los lineamientos que regirán en la organización político-administrativa del territorio colombiano. Esta Ley es la base normativa para las entidades territoriales al definir las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.

El Artículo 1º de la LOOT señala como su objetivo

(...) dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial, formación de Áreas Metropolitanas como esquemas de planificación territorial y de integración regional en Colombia (Ley 1454 de 2011).

Esta Ley define entonces las disposiciones en ordenamiento territorial que deben ser adoptadas por las entidades territoriales para los ejercicios de planificación territorial, junto con las capacidades y competencias asignadas para la gestión territorial por parte de los gobiernos locales, con el objetivo de contribuir al desarrollo de los territorios. De igual forma, hace mención a la consolidación de áreas metropolitanas como esquemas de planificación territorial y de integración regional en Colombia, siendo entonces necesario guardar coherencia con el esquema de descentralización político-administración contemplado en la Constitución de 1991.

En este sentido, es necesario retomar el concepto de ordenamiento territorial que se ha definido en la LOOT para llevar a cabo los diferentes ejercicios de planificación territorial y de gestión en las entidades territoriales, procurando por la correspondencia con los lineamientos normativos existentes, pero fortaleciendo los procesos de administración pública y gestión territorial, claves para los posteriores procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en esquemas de integración regional y de planificación territorial.

La consolidación de áreas metropolitanas responde a las nuevas dinámicas urbanas de las entidades territoriales en Colombia que tienden a la integración y articulación basada en intereses comunes de los territorios, junto con la proyección regional de las zonas creadas entorno a los municipios en los que se da la dinámica metropolitana y la planificación territorial basada en la sostenibilidad. Sin embargo, se requiere de una articulación institucional para garantizar que la organización político-administrativa del Estado no sea un obstáculo para la territorialización de las políticas públicas, en armonía con los lineamientos de la Nación y coherente con las capacidades y competencias de las entidades territoriales, pero de cara a nuevas coyunturas urbanas que requieren de nuevos esquemas de planificación territorial.

Si bien el componente normativo expone las bases administrativas, políticas y fiscales requeridas para la adopción de un esquema de integración municipal bajo una dinámica metropolitana, al precisar los alcances de las entidades territoriales en lo que respecta a la delegación de capacidades y competencias por parte del nivel nacional junto con la autonomía territorial; no es el único elemento que permite identificar o afirmar la existencia de dinámicas metropolitanas y de esquemas asociativos entre los municipios de una región. La conformación de redes para el intercambio comercial y económico, al igual que las dinámicas de movilidad poblacional entre municipios conurbados, materializan un esquema de integración regional que sobrepasa los límites políticos-administrativos de las lógicas municipales y permiten hablar de lógicas supramunicipales, tendientes a la potencialización regional.

En relación con el caso de estudio de esta investigación, y pese a no contar con un lineamiento normativo para la conformación del área metropolitana, Bogotá y la región de la Sabana presenta dinámicas metropolitanas que dan cuenta de un proceso de urbanización territorial que requiere de claridad en materia de capacidad y competencias para las entidades territoriales que la conforman, con el objetivo de facilitar los ejercicios de planificación territorial y la proyección de la región en materia de productividad, sostenibilidad y competitividad.

## **2.2 La omisión legislativa relativa**

La dinámica metropolitana que se presenta actualmente en Bogotá D. C. y los municipios de la Sabana, sobrepasa los límites jurídico-normativos definidos en el modelo descentralizado de Estado y hace notoria la importancia de adoptar un esquema político-administrativo que garantice el abordaje integral de las problemáticas evidenciadas en la región a partir de la articulación municipal y la definición de un modelo supramunicipal o metropolitano de gestión pública y planificación territorial.

En este orden de ideas, contar con un instrumento normativo que defina las capacidades y competencias de las entidades territoriales municipales y de la entidad territorial supramunicipal o metropolitana, facilitaría el ejercicio de planificación territorial en una dinámica de potencialización regional. En ese mismo orden de ideas, establecer un esquema político-administrativo que logre articular y equilibrar la autonomía de cada entidad territorial que conforma el esquema asociativo metropolitano, permitiría tener claridad sobre los responsables de ejecutar los programas, proyectos y políticas requeridos para la territorialización de las políticas públicas de orden Nacional, tanto en el espacio local como en el regional.

Pese a que las tensiones políticas sustentadas en los intereses electorales del ámbito local respecto al ámbito regional han limitado la consolidación de áreas metropolitanas y han dificultado la planificación de las regiones, la existencia de un sustento jurídico-normativo ha permitido que estas dificultades puedan ser abordadas, logrando la integración entre los municipios que se ven inmersos en las dinámicas metropolitanas. Si bien es cierto que la existencia de una base normativa no garantiza la materialización de los procesos de planificación territorial y de articulación regional, es una realidad que reviste de garantías y lineamientos a las entidades territoriales para la adopción de esquemas de integración entre ellas, definiendo los alcances de cada una en el ejercicio de planificación territorial, a la vez que establece las capacidades y competencias de la nueva estructura supranacional conformada para la planificación metropolitana. En otras palabras, la importancia de definir un gobierno metropolitano se sustenta en la necesidad de contar con una estructura político-administrativa que permita la gobernabilidad local y metropolitana, a través de una



normatividad clara frente a la autonomía y los alcances de las estructuras de gobierno y de los componentes de gestión pública inmersos.

Para el caso de estudio de esta investigación, la Ley 1625 de 2013 excluyó a Bogotá y la Sabana del marco jurídico definido para la conformación de áreas metropolitanas, señalando en su artículo 39 que se deberá contar con un Régimen Especial para Bogotá y Cundinamarca, el cual definirá las reglas especiales a las que se debe acoger el Área Metropolitana de Bogotá y los municipios colindantes de la región (Ley 1625 de 2013). Esto deja ver que la dinámica metropolitana de la capital y los municipios del departamento de Cundinamarca con los que se evidencia un fenómeno de *metropolización* territorial deberá ceñirse a unos lineamientos normativos, jurídicos, administrativos y políticos específicos, y que dicho ejercicio fue delegado al legislador.

Este es uno de los grandes retos y dificultades a los que se enfrenta Bogotá y la Sabana para la conformación del área metropolitana, puesto que, además del carácter de ley orgánica que requiere este sustento normativo –con la respectiva aprobación por mayoría absoluta de los votos de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado de la República- que definiría la estructura político-administrativa para la adopción de un esquema metropolitano de planificación territorial; la voluntad política y los intereses de los actores de cada uno de los municipios que hacen parte de la región de la Sabana pueden mermar las relaciones de cooperación entre las entidades territoriales, al igual que priorizar o no el tema metropolitano en la agenda pública local, de manera que se logre una priorización en la agenda regional y se obtenga el impulso requerido para la materialización de este esquema de integración territorial.

Sin embargo, la definición de este Régimen Especial para Bogotá y la Sabana está sujeto a los artículos 319, 325 y 326 de la Constitución Política de Colombia de 1991, los cuales señalan aspectos claves para el desarrollo de una estructura político-administrativa como lo es el área metropolitana como esquema de integración y planificación territorial. En primer lugar, el Artículo 319 de la carta constitucional al abordar la conformación de esquemas de integración regional señala que

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Dado que Bogotá y la Sabana ya presentan una dinámica metropolitana derivada de un proceso de urbanización territorial, y que si bien la Ley 1625 de 2013 excluyó del régimen de área metropolitana a la capital y su zona de influencia; se cuenta con un sustente constitucional para la adopción de un esquema de integración municipal que garantice la planificación territorial desde una visión regional. Es por ello que, se hace necesario impulsar la definición de una normatividad para el AMB, estableciendo las capacidades y competencias para cada entidad territorial inmersa en el área y para la figura metropolitana estipulada para la coordinación y planificación regional.

De igual forma, y teniendo en cuenta que la delegación de competencias del orden Nacional al orden local incluye el régimen administrativo y fiscal, para el caso del AMB deberá hacerse lo propio a través de la ley orgánica, con el objetivo de establecer un lineamiento normativo para el esquema de integración territorial. Aquí sobresalen dos aspectos claves para tener en cuenta y que son determinantes en la facilidad de consolidar el área metropolitana: el manejo fiscal de los territorios y la participación –política y electoral– de las autoridades locales en los espacios de decisión metropolitanos, partiendo de la nueva organización administrativa metropolitana.

A su vez, la posibilidad de obtener la categoría de Distrito por parte del área metropolitana trae a colación el temor de las entidades territoriales de perder su autonomía y su categoría como municipio, al incorporarse bajo la categoría de localidad a un esquema de ordenamiento territorial centrado en la primacía de la ciudad-núcleo sobre las ciudades-periferia. Este es el caso puntual del AMB, que además de contar con un antecedente claro sobre la absorción territorial de los municipios aledaños, mantiene una relación de supremacía local respecto a los municipios conurbados de la región.

En segundo lugar, y en este mismo orden de ideas, el Artículo 325 de la Constitución en relación con la planificación territorial sostiene que

Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental (Constitución Política de Colombia, 1991).

La dinámica urbana de la capital y la región de la Sabana, al presentar elementos diferenciadores con respecto a las demás regiones del país, en materia de concentración económica y productiva, sumado a la movilización y transporte de la población, la prestación de servicios públicos básicos y la priorización de problemáticas ambientales; hace hincapié en la necesidad de permitir la adopción de un esquema de planificación territorial que logre superar las barreras establecidas por el modelo descentralizado de Estado al limitar la capacidad de las entidades territoriales para pensar el territorio desde lo regional.

En tercer lugar, y complementando los lineamientos constitucionales a los que estaría sujeta la expedición del Régimen Especial para el AMB, el Artículo 326 de la carta sostiene que

Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital (Constitución Política de Colombia, 1991).

Lo anterior permite afirmar que uno de los principales retos actuales para la conformación del AMB, está relacionado con la voluntad política para la definición del Régimen Especial

para Bogotá y la Sabana, lo que daría paso a la adopción de una figura político-administrativa que garantice la gobernabilidad y la planeación territorial de la región. Se debe tener en cuenta la incidencia electoral en el proceso de conformación del área metropolitana, puesto que es bajo este esquema de integración que se equiparan las entidades territoriales en lo relacionado con la toma de decisiones, y los intereses por lograr mayor incidencia puede traducirse en un limitante para la consolidación del área. Y es justamente este punto el elemento clave para el impulso de la región a través de un esquema asociativo, puesto que el componente electoral tanto municipal como supramunicipal es determinante para el respaldo en este ejercicio integrador, puesto que el esquema descentralizado de Estado mantiene unas estructuras electorales locales y departamentales que reflejan las tensiones y los desequilibrios territoriales (Ver Anexo 4).

Al realizar un análisis detallado de estos artículos constitucionales, es posible afirmar que la conformación del AMB se enfrenta a limitantes normativos dada la ausencia de un esquema jurídico-normativo que permita la integración territorial. A su vez, estos procesos se ven inmersos en dinámicas políticas y electorales que dificultan la adopción de esquemas de integración, en razón a las estructuras definidas en los niveles locales y departamentales, en los que prevalecen los intereses locales sobre los intereses regionales y metropolitanos. De ahí que sea necesario contar con una estructura político-administrativa que garantice la gobernabilidad territorial y facilite los ejercicios de planificación territorial, de cara a la potencialización regional y a la dinámica supramunicipal.

En el siguiente capítulo, se realiza un acercamiento teórico al concepto de área metropolitana y el proceso de urbanización que se ha presentado en los últimos años en Colombia, centrando el debate en la *metropolización* y la adopción de un nuevo esquema de planificación territorial más allá de los límites jurisdiccionales establecidos en el modelo descentralizado de Estado, para posteriormente dar paso a las dinámicas urbanas actuales de los municipios que son objeto de esta investigación y la posibilidad de consolidar el Área Metropolitana de Bogotá.

### CAPÍTULO 3. LA CUESTIÓN METROPOLITANA: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO

Desde mediados de los ochenta, en Colombia las dinámicas urbanas han cambiado considerablemente<sup>11</sup>. El modelo de descentralización político-administrativo ha brindado a las entidades territoriales capacidades para la toma de decisiones en materia política, económica y fiscal. Esto ha promovido la adopción de diversas estrategias de planificación territorial<sup>12</sup> por parte de las administraciones públicas debido a la interacción de éstas, y bajo el argumento de la consolidación regional y el desarrollo integral de las ciudades que conforman el sistema urbano.

El proceso de *metropolización* aparece desde entonces como el momento dominante de la urbanización de la población y, sin embargo, el modelo de descentralización política y territorial en curso ha limitado la configuración de áreas metropolitanas y otros esquemas de integración territorial, al evidenciar tensiones políticas entre las administraciones municipales que limitan la consolidación de regiones.

Para abordar de forma completa y clara el tema metropolitano y la consolidación de áreas metropolitanas que dará paso al análisis del caso de Bogotá D. C. y la región de la Sabana, es oportuno introducir y retomar las aproximaciones y estudios que se han realizado del proceso de urbanización y *metropolitización* en Colombia, al igual que las dificultades, beneficios y retos que este esquema de organización del territorio supone para el modelo de descentralización del país. De igual forma, se espera contribuir al entendimiento de este fenómeno desde la academia, brindando una visión amplia del estado actual de la discusión y dejando entrever aquellos aspectos que pueden ser de especial relevancia para el desarrollo del tema.

---

<sup>11</sup> Se ha referencia al incremento poblacional de las ciudades, la expansión territorial y el surgimiento de dinámicas sociales y económicas entre los municipios inmersos en una misma área escapando de las jurisdicciones administrativas contempladas en el esquema descentralizado que rige al país.

<sup>12</sup> Las administraciones públicas pueden adoptar tres estrategias de planificación territorial para atender esta coyuntura: a) La densificación de las ciudades, entendida como la reorganización de la población que habita en ellas; b) La creación de nuevas ciudades, que promueve por el desarrollo sostenible de las mismas; y c) La expansión física y poblacional de las ciudades, mediante la consolidación de áreas metropolitanas, que integren dos o más ciudades y promuevan el desarrollo regional.

Para el desarrollo de este capítulo, se retomarán estudios y contribuciones realizadas por autores académicos que han abordado el tema de discusión desde diversas disciplinas y con diversos enfoques. Así, se pretende presentar el escenario actual del debate sobre el proceso de urbanización y organización territorial en Colombia, al igual que evidenciar aquellos puntos de debate y discusión que enriquecen el proceso de investigación sobre los fenómenos urbanos actuales.

Este capítulo está dividido en tres partes. La primera presenta algunos acercamientos y avances realizados por diversos autores respecto a las dinámicas urbanas que se evidencian en las sociedades actuales y la tendencia a la *metropolización* del territorio. La segunda profundiza en las dinámicas de las *metrópolis* y las relaciones existentes entre las ciudades, bajo un esquema de integración territorial. Por último, la tercera expone las dificultades existentes para la consolidación de áreas metropolitanas, al evidenciar las tensiones políticas y administrativas entre las organizaciones político-administrativas entre las ciudades que presentan estas tendencias a la integración y las estructuras que permitirían conformar un esquema político-administrativo propio para el área metropolitana.

### **3.1 La *metropolización* del territorio**

Las sociedades modernas se han organizado en torno a las ciudades. Los grandes espacios urbanos se han consolidado como importantes espacios geográficos que reúnen un importante conjunto de recursos y se han proyectado como focos de desarrollo político, social y económico. Las ciudades han adquirido especial relevancia en la organización administrativa, política, económica y geográfica de los Estados, dada la concentración poblacional y las dinámicas sociales que tienen lugar en dichos espacios. De igual forma, las ciudades como entes de organización del territorio evidencian una fuerte e importante concentración de las principales actividades productivas, consolidándose como epicentros de desarrollo económico y social actual.

El componente poblacional se ha posicionado como un punto de referencia para la organización del territorio en centros urbanos, reafirmandose así la primacía urbana y de las ciudades como modelos de planificación del territorio y de la sociedad. Tal como lo señala Cuervo (2004) la primacía urbana es la expresión y materialización de un fenómeno más

amplio como lo es la concentración urbana. Una particularidad que tienen las ciudades en América Latina está relacionada con la alta densidad poblacional que evidencian. Así, se ha podido establecer un parámetro de planificación territorial que da prioridad a una ciudad sobre el resto de ciudades que hacen parte del sistema de ciudades, y que inciden en la consolidación de nuevos esquemas de organización tras el proceso de *metropolización*.

Respecto a las dinámicas e interacciones entre ciudades, Cuervo establece que la primacía de la ciudad ha facilitado que la denominada ciudad mayor o principal adquiera mayor relevancia en aspectos económicos y políticos que el resto de las ciudades que conforman el sistema. Con esto, se facilita el establecimiento de dinámicas de dependencia entre ciudades, puesto que las ciudades aledañas a la ciudad mayor suelen envolverse en las dinámicas internas de ésta y traspasar las fronteras político-administrativas existentes.

Así las cosas, las dinámicas urbanas evidencian la focalización de la planificación territorial bajo la consolidación de ciudades. Ahora bien, este proceso no se lleva a cabo de forma equitativa e igualitaria entre las ciudades que conforman el sistema. Tal como lo menciona Cuervo,

La ciudad mayor establece relaciones muy particulares con el resto de la red urbana a la cual pertenece. Estas relaciones se expresan a través de los cambios en el peso relativo de la primera ciudad en dimensiones muy variadas como la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva (Cuervo González, 2004, pág. 78).

Estas dinámicas e interacciones entre ciudades dejan entrever dos premisas importantes para entender las nuevas dinámicas sociales y urbanas. Por un lado, las ciudades han adquirido un rol fundamental en el ordenamiento del territorio y el desarrollo de la sociedad. Cuestión que pone en el debate las capacidades y competencias junto con la toma de decisiones por parte de los líderes urbanos para atender las demandas sociales de su población. Por otro lado, estas nuevas estructuras de organización evidencian un desarrollo desigual entre territorios y poblaciones residentes, lo que facilita el surgimiento de fenómenos como la segregación urbana o la segregación residencial, y que trasladan los problemas de cada ciudad al sistema de ciudades, debido a la integración que traspasa los límites político-administrativos establecidos.

De igual forma, y bajo la misma línea argumentativa de Cuervo expuesta en párrafos anteriores, Fajardo y Chica (2014) sostienen que la preeminencia urbana en el modelo de desarrollo contemporáneo ha contribuido a la transformación físico-espacial del territorio y de las comunidades residentes. Así las cosas, existen nuevas dinámicas sociales que traspasan las fronteras administrativas de las ciudades y que modifican las estructuras urbanas existentes. Los autores señalan que

Las grandes ciudades han logrado consolidarse como escenarios dinámicos para la localización de actividades sociales y productivas con el fin de atender dichas expectativas y han logrado extenderse geográficamente configurando espacios metropolitanos, los cuales desafían las tradicionales fronteras físicas, jurisdiccionales y sociales que aún se emplean para definir los gobiernos locales (Fajardo Martínez & Chica Builes, 2014).

De esta manera, las dinámicas urbanas aparecen como modificadores del ordenamiento territorial, al incluir nuevas relaciones e interacciones entre la población y el espacio. Cada una de las ciudades que hacen parte del sistema de ciudades tiene dinámicas internas y demandas que responden a patrones sociales específicos. Sin embargo, con el crecimiento de la primacía de la ciudad mayor, estas dinámicas suelen integrarse a las de las otras ciudades y a la ciudad principal, conformando un esquema de organización que traspasa los límites políticos y administrativos definidos.

Fajardo y Chica (2014) hacen una crítica al estudio que se ha realizado de las dinámicas metropolitanas. Si bien se ha avanzado en la identificación y análisis del fenómeno a partir de aspectos económicos y urbanos en un sentido estricto, se ha dejado a un lado el análisis de los gobiernos supra-locales y de gobernanza. Por esta razón, sostienen que, bajo la dinámica de primacía urbana y la interacción entre ciudades bajo esquemas ajenos a divisiones administrativas, es importante abordar el fenómeno de *metropolización* desde el componente político.

Para entender el proceso de *metropolización* que se ha evidenciado en las sociedades actuales, es importante tener presente que el esquema de organización del territorio en términos político-administrativos que se ha adoptado es la descentralización. Con este esquema se pretende otorgar a las entidades territoriales regionales o locales, según la estructura administrativa definida por el Estado, capacidades y competencias para la toma de decisiones en materia económica, política, fiscal, administrativa y medioambiental.



Al respecto, Lefèvre (2014) sostiene que al analizar las *metrópolis* como nuevas unidades de estudio de los esquemas de ordenamiento territorial es importante tener presente el componente político que los envuelve. Por un lado, no son espacios aislados y responden a procesos económicos y demográficos que se inscriben en ambientes políticos y culturales específicos, cuestión que determina el comportamiento y las normas que regirán a la sociedad. Por otro lado, en las nuevas relaciones de integración entre ciudades, y retomando lo señalado por Cuervo (2004) respecto a la supremacía urbana de la ciudad mayor; es indispensable retomar el rol que juega el Estado en la consolidación de las ciudades y la instauración de los gobiernos que liderarán los procesos de desarrollo económico y social local.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta el componente dual que implica la descentralización, es decir el aspecto político y el institucional; es importante analizar el proceso de *metropolización* y la integración de ciudades bajo el esquema de planificación urbana del territorio. Frente a este proceso político-administrativo que ha guiado los procesos de ordenamiento territorial, distribución de capacidades y competencias, y desarrollo social, Lefèvre sostiene que

Los procesos de descentralización que se adelantan a nivel mundial se enfrentan al hecho metropolitano en la medida que éste, si damos crédito a la idea de un nuevo espacio político, incide fuertemente en las relaciones de poder entre los municipios y el Estado. No obstante, las metrópolis no logran aprovechar esta oportunidad y en general se mantiene al margen por la acción de actores políticos e institucionales que no están dispuestos a darles un lugar bajo el sol (Lefèvre, 2014, pág. 30).

Lo anterior es un punto crucial para el estudio de los fenómenos urbanos actuales puesto que deja en evidencia la necesidad de abordar este desarrollo urbano desde dos miradas: la política y la institucional. De ahí que, las dinámicas de los nuevos esquemas de organización territorial como las grandes *metrópolis* o las áreas metropolitanas ponen en el debate actual la capacidad de establecer un esquema de gobierno capaz de incidir en las ciudades que adoptan dinámicas integradas sin reñir con las estructuras políticas propias de cada ciudad que conforma el sistema de ciudades.

En materia de urbanización territorial, el esquema de descentralización político-administrativa ha brindado capacidades a las entidades territoriales para la adopción de

políticas enfocadas en la ubicación de la población en el espacio geográfico y el desarrollo de actividades productivas, pero sigue limitando el manejo fiscal y el control político. Con esto, se ha centrado la comprensión del fenómeno de expansión territorial en un aspecto de ciudades y no de regiones. Así lo evidencia Keating (2005), al señalar que con este esquema de descentralización se incentiva el desarrollo regional del territorio, en respuesta a las nuevas coyunturas económicas y productivas; pero deja entrever una capacidad reducida de integración horizontal, dadas las propias dinámicas de la estructura de organización estatal.

De forma similar, y entendiendo el proceso de descentralización político-administrativo como la delegación de capacidades centrada en el reconocimiento democrático y participativo, Usta sostiene que

La descentralización es un atributo del Estado unitario, puesto que esta forma de organización permite al Estado administrar con una mayor facilidad el territorio nacional y responder a las exigencias del nivel local. Debe ser entendida como la facultad que se otorga a las entidades de derecho público, (...) para que puedan gobernarse por sí mismas, a través de la radiación de funciones en sus manos para que las ejerzan de una manera autónoma (Usta Yabrudy, 2012).

De ahí que las entidades territoriales en Colombia se consoliden como actores claves para el desarrollo político, económico y social de la población y del territorio. Sin embargo, aún persisten limitaciones derivadas de las medidas adoptadas por la Nación, que limitan la unificación de las autoridades, sus funciones y las competencias delegadas bajo un nuevo esquema de organización del territorio.

Dos aspectos claros que se hacen notorios en dicha dificultad para adoptar nuevos esquemas de ordenamiento territorial están ligados al manejo fiscal de las entidades territoriales y al desarrollo del sistema electoral. Dado que el objeto de estudio son las áreas metropolitanas en Colombia, específicamente la conformación del AMB, y la consolidación de nuevos esquemas de organización territorial, estas deficiencias del modelo de descentralización político-administrativa se abordarán posteriormente.

### **3.2 ¿Qué es la metrópoli?**

Para entender los procesos de *metropolización* que afrontan las ciudades en el mundo, dadas las dinámicas de crecimiento poblacional y expansión territorial de las urbes, es

importante tener claridad sobre el concepto de *metrópoli* y las implicaciones que tienen estas estructuras político-administrativas en el territorio para la consolidación de áreas metropolitanas.

Tal como lo señala Alfonso (2019) retomando las afirmaciones de Lefevre (2014) respecto al crecimiento de las ciudades intermedias y los procesos de *metropolización* actuales, es posible sostener que

Una metrópoli no es meramente la “ciudad-centro” (Lefevre, 2014:25), sino el conjunto urbano en el que se identifican relaciones funcionales dinámicas que dan lugar a fenómenos como la suburbanización residencial, el declive de las actividades rurales en sus áreas de influencia inmediata y el incremento persistente en los desplazamientos cotidianos, entre lo más acuciantes, y cuyo resultado es la conformación de unidades especiales de mayor tamaño (Alfonso, 2019, pág. 156).

De esta manera es posible afirmar dos cosas frente al proceso de consolidación de áreas metropolitanas y las dinámicas urbanas inmersas en el mismo. En primer lugar, una *metrópoli* no está limitada a la definición de ciudad, incluyendo variables como extensión territorial, densidad poblacional, concentración de la productividad e importancia económica. Por el contrario, al hablar de *metrópoli* en el estudio de las dinámicas poblacionales y urbanas, se hace referencia a aquellos espacios geográficos que evidencian una interacción con su entorno inmediato capaz de sobrepasar las jurisdicciones definidas bajo esquemas de planeación territorial y estructuras político-administrativas. En segundo lugar, tener como base para la clasificación de una ciudad como *metrópoli* la densidad poblacional o la extensión territorial, puede conllevar a un error en materia de análisis del contexto. Si bien estos aspectos son variables que permiten entender la dinámica urbana y el rol que tiene cada *metrópoli* en el sistema de ciudades, estos aspectos son irrelevantes si se tiene en cuenta que son las interacciones entre la población que converge en el territorio, las que dan cuenta de la dinámica regional y la tendencia hacia la *metropolización* de las urbes.

En esta misma línea argumentativa se encuentran Pires y Gaeta (2010), quienes sostienen que los procesos de *metropolización* territorial por lo que están pasando las urbes actualmente, han puesto en evidencia las deficiencias institucionales para la conformación de áreas metropolitanas que permitan la planificación del territorio bajo esquemas de

agrupación de ciudades y la proyección de los territorios como regiones integradas en materia económica y social. De igual forma señalan que

La megalópolis es, más que un hecho político-administrativo, un fenómeno demográfico, urbano y socioeconómico que exige un cambio de los aparatos de gestión y de negociación política, toda vez que aquellos utilizados en las ciudades de menor tamaño no son capaces de asegurar una gobernanza que consiga gestionar los numerosos y conflictivos intereses en juego y que garantice la adecuada y suficiente provisión de servicios públicos (Pires & Gaeta, 2010, pág. 190).

Lo anterior permite afirmar que para la conformación de áreas metropolitanas es importante sobrepasar las concepciones urbanísticas que se centran en las características poblacionales y territoriales de las ciudades, para entender que son las interacciones sociales junto con las estructuras políticas e institucionales, enmarcadas en los aspectos jurídico-normativo establecidos, las que dan cuenta de la posibilidad de consolidar estructuras metropolitanas de planificación territorial y de gestión pública.

Pese a que la definición de *metrópoli* y de dinámica metropolitana puede tener varias acepciones, Osorio y Blanco (2016) coinciden con lo señalado por Alfonso (2019) y Pires y Gaeta (2010), en lo que respecta a la importancia de la *metrópolis* para la conformación de áreas metropolitanas. De igual forma, hacen énfasis en la importancia de tener como base para estos procesos, estructuras político-administrativas que además de reflejar las nuevas dinámicas de las urbes, permitan una articulación en el territorio de las instituciones que materializan la planificación y ordenamiento territorial, junto con la territorialización de las políticas públicas y el abordaje articulado de las principales problemáticas evidenciadas. Al respecto, los autores señalan que

(...), dado que las regiones y ciudades metropolitanas representan los asentamientos humanos más grandes y complejos sobre la faz de la tierra (Metrópolis, 2015, p. 9), su impacto y sus desafíos rebasan las fronteras administrativas y políticas de los territorios que las comprenden. Es por ello que la metropolitanización representa un fenómeno de naturaleza tras-jurisdiccional y multidimensional, que sobrepasa los límites locales y que, por ende, exige la adopción de un nuevo paradigma en torno a la urbanización y a la gobernanza de dichos territorios (Osorio & Blanco, 2016, pág. 93).

Es por ello que es necesario entender que la existencia de *metrópolis* al interior de un sistema de ciudades, cuyas interacciones sociales y económicas sobrepasan las jurisdicciones político-administrativas y denotan una tendencia hacia la *metropolización* y la configuración

de esquemas de integración regional, conllevan a replantear la planificación territorial de cara a una nueva realidad urbana. La proyección de las ciudades se hace entonces bajo un esquema de ciudad-región, en el que la importancia de la ciudad-núcleo sobre la ciudad-periferia o ciudad conurbada, está determinada por las interacciones que dan paso a nuevas realidades económicas, políticas y sociales, y que, por tanto, dan paso a un nuevo esquema político-administrativo que permita la gobernabilidad.

Bajo esta misma línea argumentativa, León y Ruiz (2016) sostienen que, para entender la *metrópoli* como una nueva unidad de análisis para el ejercicio de planificación territorial en los Estados, es necesario partir de la premisa de que la primacía de una ciudad sobre otra refleja justamente una nueva estructura del sistema urbano. Debido a que los gobiernos locales no han logrado abordar las principales demandas de las ciudades integradas en las regiones de manera eficiente y oportuna, en razón a las cada vez más unificadas realidades de las urbes y a las limitaciones estipuladas bajo el modelo descentralizado de Estado, se hace necesario adoptar un esquema de gobierno regional o metropolitano que permita entender estas nuevas realidades urbanas y metropolitanas. Así lo señalan los autores al enfatizar en que

(...), el sistema urbano colombiano y el surgimiento de un polimetropolitanismo que se viene distinguiendo en la escala nacional (Alfonso 2012a, 2012b), se incorpora como uno de los grandes retos de la geografía urbana del país. Al igual que en algunos casos mundiales, en los que se ha dado el salto del crecimiento urbano a la metropolización, a la dinámica de expansión urbana y a la reconfiguración de la estructura físico-espacial y funcional de las metrópolis, estos retos han traspasado los límites político-administrativos de la ciudad (León & Ruiz, 2016, pág. 25).

En este sentido, es a través del proceso de *metropolización* de las ciudades que debe centrarse la planificación territorial, puesto que las nuevas dinámicas urbanas reflejan una integración regional que hace necesario establecer una nueva estructura político-administrativa capaz de brindar herramientas de gestión y gobernabilidad que articulen los esfuerzos de los gobiernos locales para la atención de las demandas de los territorios en un nuevo contexto económico y social. Por tal razón, retomando lo señalado por Alfonso y enunciado en capítulos anteriores, la *metropolización* es

(...) una etapa del proceso de urbanización de la población que antecede a la configuración de las megalópolis, en la que agentes económicos y unidades de decisión política localizados en dos o

más unidades espaciales, susceptibles de ser distinguidas con criterios administrativos, interactúan a través de intercambios anónimos, redes de contacto u otras formas organizadas de proximidad, ampliando su umbral de interacción a una escala supra-local que gravita sobre un núcleo (Alfonso, 2015, pág. 11).

Bajo este proceso de urbanización que da paso a la conformación de un área metropolitana que agrupa un conjunto de ciudades cuyas interacciones sobrepasan los límites político-administrativos definidos bajo un esquema de descentralización territorial, la presencia de una jerarquía urbana en la que la ciudad-núcleo concentre el poder económico y genere una relación desigual con las ciudades conurbadas, hace necesario la adopción de un esquema político-administrativo que además de garantizar una relación horizontal en materia decisional entre las urbes integradas, fomente la consolidación de la región a través de la articulación de las actividades productivas, de la atención a las demandas de la población del área metropolitana y que garantice una proyección en conjunto de las ciudades, y no la potencialización de la *metrópolis* bajo un esquema territorial desarticulado y que perpetuaría las desigualdades territoriales de las ciudades bajo un esquema regional sin integración política-administrativa.

En consecuencia, a lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que las dinámicas de integración regional entre ciudades sobrepasan los límites definidos por el modelo descentralizado de Estado, y que las interacciones en las regiones evidencian las dinámicas desiguales que sostienen las ciudades entre sí. Por tal razón, se hace relevante comprender el fenómeno de *metropolización* del territorio como el punto de partida para la configuración de nuevos esquemas de gobierno territorial, permitiendo vincular a las urbes que hacen parte de este nuevo esquema de ciudad-región en materia económica y social, a la vez que se garantice la concordancia entre las decisiones de los gobiernos locales y las decisiones del gobierno regional.

Si bien en el esquema actual de descentralización territorial que rige para el Estado colombiano se han otorgado competencias y capacidades a las entidades territoriales para la toma de decisiones en los territorios, es una realidad la necesidad de contar con una estructura político-administrativa que consolide las proyecciones de cada ciudad para la potencialización de la región, bajo un esquema de articulación e integración, logrando con esto sobrepasar las limitaciones jurisdiccionales para la planificación territorial de la región.

### 3.3 Gobernar la metrópoli

Los procesos de *metropolización* del territorio han evidenciado las nuevas dinámicas urbanas de las ciudades, en lo que respecta a la integración territorial a partir de la interacción poblacional, sustentada en una movilidad constante y un crecimiento exponencial; la concentración de las actividades económicas y productivas en una ciudad núcleo y su aprovechamiento por las ciudades periféricas; el sobrepaso de las jurisdicciones político-administrativas definidas para cada urbe y la tendencia a la expansión territorial de la ciudad sobre los espacios no urbanos.

Esto permite afirmar que las nuevas dinámicas urbanas están impulsando a la adopción de nuevos esquemas institucionales que permitan la gobernabilidad territorial en las regiones cuyas realidades dan paso a la conformación de áreas metropolitanas y sobrepasan las estructuras político-administrativas propias de los territorios. Sin embargo, y pese a las interacciones evidenciadas en los territorios que conforman regiones integradas, la adopción de una nueva estructura administrativa para la gobernabilidad de las ciudades implica un debate más amplio, en cuanto requiere de un sustento jurídico-normativo que garantice la territorialización de las políticas públicas y retome las demandas ciudadanas, bajo un esquema de representación y participación.

Para el caso de América Latina, las dinámicas urbanas que dan paso a la conformación de áreas metropolitanas se han visto fuertemente limitadas por los arreglos institucionales de gestión metropolitana, dado que las estructuras administrativas de Estado no han logrado definir mecanismos de articulación entre ciudades de cara a la integración regional que logren materializar los procesos de *metropolización* del territorio y garanticen una planificación y gobernabilidad regional.

Al respecto es posible identificar algunas tendencias de gobiernos metropolitanos. Partiendo de la gobernabilidad y la administración pública, se han optado por esquemas que abarcan desde

(...) la fusión de territorios para generar una sola demarcación de gran urbe, como es el caso de Berlín, Montreal o Bogotá; pasando por la creación de entidades supramunicipales y regionales como ocurrió con Manila, Bucaramanga o Barcelona; hasta la cooperación entre municipios sin

alterar su configuración territorial o política, como es el caso de París o Guadalajara (Osorio & Blanco, 2016, pág. 93).

Si bien cada ciudad se encuentra inmersa en una dinámica político-administrativa definida por la estructura de Estado, es una realidad que las nuevas realidades urbanas han impulsado la adopción de nuevos esquemas de integración, enfocadas en una planificación territorial más integrada y articulada.

Respecto a los esquemas de integración territorial que permiten la conformación de áreas metropolitanas, retomando lo señalado por los Osorio y Blanco, se pueden identificar 3 estructuras de planificación regional. La primera está centrada en la fusión territorial para el impulso y posicionamiento de una gran *metrópolis*, como sería el caso de Bogotá y la Sabana y que se abordará más adelante, manteniendo la primacía de la ciudad-núcleo sobre la ciudad-periferia, pero implicando un cambio considerable en la estructura político-administrativa, al limitar o eliminar las capacidades y competencias de las ciudades aledañas en materia económica, política y social. La segunda está centrada en la conformación de autoridades supranacionales o suprarregionales que agrupen las entidades territoriales regionales en una sola, pero bajo un esquema de delegación de capacidades y competencias que garantice la gobernabilidad territorial en cada ciudad y en la región, sin reemplazar las estructuras político-administrativas existentes. Y, la tercera está centrada en el establecimiento de acuerdos de cooperación y de articulación entre las ciudades que hacen parte de una región, con el objetivo de garantizar la gobernabilidad regional a través de acuerdos políticos que no impliquen la pérdida de poder político y electoral en el territorio.

La realidad que enfrentan las ciudades que se encuentran inmersas en dinámicas de integración regional y de *metropolización* es bastante preocupante, puesto que el crecimiento exponencial de la población urbana y la concentración de las actividades económicas y productivas en determinados territorios, no han contado con un impulso gubernamental para la planificación articulada del territorio. Por el contrario, la inexistencia de acuerdos políticos entre los gobiernos locales y la falta de instrumentos normativos y jurídicos que den paso a la planificación, coordinación y financiación de las regiones bajo esquemas de integración, han limitado la capacidad de potencialización de las regiones y han profundizado las problemáticas territoriales asociadas a la prestación de servicios públicos y bienes de



dotación pública, la movilización e infraestructura para el transporte público, los impactos en el medio ambiente y la necesidad de adoptar estrategias de mitigación; el desarrollo productivo y la movilidad laboral, entre otros.

Es importante tener presente que el fenómeno de *metropolización* territorial responde al crecimiento de las ciudades y la conformación de dinámicas metropolitanas en los puntos que mayor concentración poblacional y productiva evidencian al interior de un Estado. Por tal razón, se hace necesario repensar las ciudades y sus esquemas de planificación, puesto que la fragmentación territorial limita la planeación, cooperación y gobernanza regional; necesaria para la territorialización de las políticas públicas en el Estado y la gestión territorial.

Al respecto, Osorio y Blanco (2016) señalan que para el caso de América Latina y sus dinámicas urbanas

Actualmente, la inmensa mayoría de áreas metropolitanas (...) carecen de andamiajes institucionales para el reconocimiento de los derechos políticos de sus ciudadanos, en un escenario metropolitano cargado de fragmentación territorial. Al tratarse de un proceso lento e incremental, hoy en día nos encontramos lejos de lograr consolidar una ciudadanía metropolitana dotada de derechos políticos y de espacios de participación efectivos y diferenciados de la escala municipal. Ejemplo de ello, es la distribución inequitativa de los costos y beneficios entre las distintas clases sociales y unidades territoriales que comprenden la metrópolis (Castañón, 2016, p. 121); la percepción asimétrica de pertenencia a la metrópoli, de acuerdo al contexto en el que se ve sumergido cada ciudadano; así como los limitados espacios de participación ciudadana, para incidir en el diseño y la planeación del rumbo de cada una de las metrópolis en la región (Osorio & Blanco, 2016, pág. 91)

Lo anterior lleva a plantear el debate de la conformación de áreas metropolitanas bajo una visión política, en razón a la importancia que la ciudadanía adquiere en la planificación territorial de las regiones y que no es ajena a las lógicas electorales. A manera de ejemplo, la concentración poblacional en las zonas metropolitanas redundaría en que sea en ellas en donde se localizan los colegios electorales más numerosos y, por tal razón, los poderes políticos tendrían interés en controlar tales zonas a fin de garantizar un caudal de votantes suficiente para alcanzar el triunfo en elecciones nacionales.

Es quizás este el punto más importante para entender las limitaciones existentes para la conformación de áreas metropolitanas o de otros esquemas de integración regional, bajo una estructura descentralizada de Estado. Si bien se otorgan capacidades y competencias a

las entidades territoriales para la toma de decisiones y la planificación territorial, de cara a la territorialización de las políticas públicas nacionales; tras estas dinámicas administrativas se encuentran inmersas lógicas políticas y electorales que inciden de manera directa en los ejercicios de planificación y de gestión pública de los municipios. Así lo señala Alfonso (2019) al afirmar que las lógicas políticas inmersas en el esquema descentralizado de Estado limitan los procesos de articulación e integración regional al consolidar

(...) micropoderes [que] cooptan y exprimen lo mejor de los recursos humanos, naturales y financieros que deberían ser asignados a esas iniciativas para encauzarlos hacia el beneficio privado. El control del territorio desde el nivel central de gobierno a través de la delegación de funciones administrativas, tal como ocurre con la descentralización administrativa o las regiones administrativas valgan las redundancias, ha permitido el surgimiento y consolidación de tantos micropoderes hasta que han viciado el modelo. La reorganización del territorio colombiano y el viraje hacia las regiones metropolitanas como mecanismo para repartir el control del territorio, y por tanto redistribuir el poder político, entre éstas y el nivel central de gobierno, hace parte de las reformas al modelo territorial de Estado requeridas para estimular eficazmente el advenimiento del sujeto político latente en cada ciudadano colombiano y, con ello, propiciar los avances en la descentralización política (Alfonso, 2019, pág. 230).

En la medida en que las tensiones e intereses políticos estén presentes en el esquema de descentralización político-administrativa, permeando los espacios para la toma de decisiones en materia económica, social y fiscal, será imposible consolidar un esquema de asociatividad territorial que dé respuesta a las nuevas dinámicas urbanas y facilite la *metropolización* territorial. A su vez, el poder electoral que está estrechamente ligado con el esquema descentralizado de Estado para facilitar la gobernabilidad local a través de estructuras políticas autónomas, y es este punto el que materializa la prevalencia que tiene la visión del territorio desde cada entidad territorial entendida como una unidad y no como un elemento que conforma un área metropolizada con una importancia considerable para la proyección e impulso regional.

En este orden de ideas, son las estructuras políticas que han sido definidas en el marco del esquema descentralizado de Estado las que han dificultado la adopción de esquemas de integración territorial, de manera que sean las entidades territoriales que se encuentran inmersas en dinámicas urbanas de *metropolización*, las que logren establecer estructuras administrativas y políticas capaces de impulsar el desarrollo regional a través de la toma de

decisiones en materia económica y fiscal como una sola unidad de planificación territorial. Así lo señala Alfonso al mencionar que

El modelo territorial de Estado es incompatible con el desarrollo *de facto* del polimetropolitanismo y con la prioridad de la integración de las zonas desarticuladas al desarrollo del país. Por el contrario, la necesidad de control político sobre los municipios a fin de garantizar la reproducción del sistema hace que la necesidad de contar con gobiernos que gestionen los asuntos supranacionales en las zonas metropolitanas, sea vista como una amenaza para el *statuo quo* por los micropoderes que se nutren en el centralismo clientelismo. Reconocida la tendencia a la realimentación positiva del crecimiento de las aglomeraciones humanas en las zonas metropolitanas, es en ellas en donde reside el mayor número de electores cuya influencia en las elecciones de circunscripción nacional es decisiva y, por ello, aquel que pueda ejercer el control político de éstas, ejercerá el control político del país. Si no logra hacerlo con una o varias zonas metropolitanas, éstas se configurarán como un contrapoder con la capacidad de propiciar una oposición política consistente a los detentores del poder ejecutivo de turno (Alfonso, 2019, pág. 247).

De ahí que sea necesario pensar en un gobierno metropolitano capaz de articular a las ciudades que se ven inmersas en la dinámica metropolitana y cuya planificación articulada podría impulsar el desarrollo regional, para garantizar la planificación territorial y la gestión pública desde una visión regional que logre sobrepasar la lógica municipal. Las entidades territoriales se han consolidado como los puntos de ordenamiento territorial más importantes, dada la capacidad de gobernar en lo local y de trasladar las políticas públicas y las directrices impulsadas desde el nivel nacional para dar cumplimiento con los objetivos del Estado de Derecho. Sin embargo, esta puede ser una visión bastante limitada puesto que deja a un lado las nuevas dinámicas y coyunturas que, enmarcadas en un contexto de globalización y de proyección regional, hacen notoria la importancia de repensar la planificación territorial para dar paso a esquemas asociativos que logren consolidar a las *metrópolis* como focos de desarrollo bajo una lógica metropolitana.

Es justamente este factor el decisivo para la conformación o no de un esquema de asociación urbano, como lo es un área metropolitana y la estructura político-administrativa que garantizaría la toma de decisiones y el desarrollo de las acciones de planificación y ordenamiento territorial. Briffault (1996) sostiene que para la conformación de áreas metropolitanas es necesario retirar los limitantes jurisdiccionales de los gobiernos locales que, bajo una estructura descentralizada de Estado y en ejercicio de las capacidades y

competencias delegadas desde el nivel central, han dificultado la formalización de esquemas de integración regional y de articulación territorial. Lo anterior debido a que

Los límites del gobierno local juegan un papel importante en el gobierno de las áreas metropolitanas al definir el electorado local, la base impositiva, el alcance de los poderes reguladores locales y las responsabilidades del servicio. Sin embargo, la cercana asociación de los poderes locales con las fronteras locales genera efectos transfronterizos, disparidades locales y conflictos interlocales. La autonomía local real es limitada pero el sistema de gobierno local falla al brindar los medios para lidiar con los problemas regionales (Briffault, 2014, pág. 133).

Es así que la gobernabilidad local no logra atender ni afrontar las nuevas realidades del territorio bajo un esquema o una lógica metropolitana, en la que las decisiones de cada municipio son cruciales para la potencialización y la proyección de la región como una zona competitiva y productiva, capaz de resolver las cuestiones de impacto regional de forma articulada e integral, además de fomentar la planificación del territorio con un mismo objetivo. La cuestión va más allá de meras decisiones administrativas, puesto que el interés político de tener control en el territorio y el electorado que esta entidad territorial aporta al nivel nacional, es quizás el principal argumento para cuestionar nuevos esquemas de organización político-administrativos de cara a la conformación de un área metropolitana. Así mismo, son los intereses económicos y la disponibilidad de recursos en los territorios, los elementos que pueden o no facilitar la integración entre dos entidades territoriales bajo un esquema asociativo.

De cualquier modo, establecer un esquema para gobernar la *metrópoli* y facilitar la conformación de un área metropolitana bajo una dinámica regional de interacción e integración constante, es un aspecto de especial cuidado. Por un lado, no puede caerse en el error de suprimir el gobierno local para dar paso a un gobierno regional que incorpore varias ciudades pero que, en la planificación de la región, deje a un lado las dinámicas propias de cada territorio. Ya se mencionó en párrafos anteriores que una *metrópoli* no está definida únicamente por su extensión o su densidad territorial, sino también por las interacciones sociales que se evidencian en el territorio. Así que para adelantar ejercicios de planificación territorial se requiere de un análisis detallado de las lógicas y las dinámicas propias de cada municipio.

Por otro lado, conformar un gobierno regional que se vea enfrentado a la autonomía, capacidad y competencia delegado por el nivel central a cada entidad territorial, de manera que sus decisiones puedan ser objetadas o limitadas por las voluntades políticas o las lógicas administrativas de cada municipio, perpetuaría la imposibilidad de conformar esquemas de integración regional. Lo anterior en razón a que la toma de decisiones con carácter regional tendría que contar con la aprobación de los gobiernos locales y esto podría resultar en un escenario en el que los intereses políticos y económicos de los municipios prevalezcan sobre la visión y proyección de la región, al truncar las decisiones proyectadas por el gobierno regional enmarcado en una dinámica metropolitana. Valga la pena señalar que, en este escenario, la gobernabilidad regional estaría bastante limitada y la estructura descentralizada de Estado contribuiría a las tensiones entre los gobiernos locales y el gobierno regional por el poder político y económico del territorio.

En efecto, pensar en una estructura para gobernar la *metrópoli* y fomentar la conformación de áreas metropolitanas como esquemas de asociación e integración territorial con un enfoque regional, hace necesario contemplar las lógicas electorales, económicas y sociales de los territorios. Por ello, proponer un esquema político regional implica modificar las estructuras político-administrativas definidas en el esquema de descentralización. Ya se mencionaron dos posibles escenarios para la conformación de un gobierno regional, primando la proyección de la región y la planificación articulada e integrada del territorio, en respuesta a las nuevas dinámicas urbanas. En esta línea argumentativa, Briffault proponer un esquema político-administrativo mixto, en el que

(...) reduciría la importancia de los límites locales existentes y crearía gobiernos limitados elegidos regionalmente para manejar los asuntos de importancia regional. En este régimen los pequeños gobiernos locales se mantendrían unidos por la toma local de decisiones. Pero las instituciones políticas regionales, con los poderes fiscal y regional sobre el uso del suelo, brindarían una oportunidad para la deliberación regional, la participación popular en decisiones de importancia regional y la delimitación e implementación de políticas dirigidas a las necesidades de la región como un todo (Briffault, 2014, pág. 134).

La propuesta de Briffault deja ver la importancia de establecer una estructura político-administrativa que logre superar las limitaciones actuales para los esquemas de integración regional, como lo es la consolidación de un área metropolitana, partiendo de la base de

priorizar la planificación regional para hacer frente a las nuevas dinámicas urbanas que conllevan a replantear la visión y proyección que se tiene del territorio.

En este orden de ideas, es claro que la adopción de un esquema de gobierno regional se sustenta en la necesidad de brindar de autonomía, capacidades y competencias a una entidad político-administrativa regional, capaz de adoptar decisiones en materia de planificación territorial que escapen a las tensiones político-administrativas de las entidades territoriales, dando prioridad a los intereses regionales sobre los intereses municipales. A su vez, este esquema permitirá superar las falencias de planificación territorial que, sustentadas en la estructura descentralizada, dejan a un lado las dinámicas cada vez más articuladas e integradas de las urbes. De esta forma, no se seguiría perpetuando un modelo de desarrollo desequilibrado, en el que las ciudades núcleo absorben, condicionan o sobrepasan a las ciudades periferia en lo que respecta a la priorización de las necesidades de la población y del territorio. Por el contrario, se lograría establecer un modelo de desarrollo territorial capaz de entender las lógicas territoriales y trasladar las necesidades regionales a un nivel supranacional, facilitando además la articulación con el nivel central.

El siguiente capítulo de esta investigación expone las dinámicas urbanas del sistema de ciudades, enfatizando en las limitaciones políticas y administrativas para la consolidación de un área metropolitana y las dinámicas regionales presentes; para dar un mayor contexto sobre la coyuntura urbana actual que permitirá posteriormente analizar la conformación del Área Metropolitana de Bogotá.

## CAPÍTULO 4. LAS DINÁMICAS URBANAS EN EL SISTEMA DE CIUDADES

El crecimiento de la población urbana, la expansión geográfica de las ciudades y la cada vez menor diferenciación entre territorio urbano y rural; junto con la inclusión de cada una de estas entidades territoriales en dinámicas económicas y productivas integradas, que se acercan al estudio del tema desde una perspectiva de región; han motivado a las administraciones públicas a adoptar diversas estrategias de planificación territorial. Así, y en ejercicio de las capacidades reconocidas, éstas pueden adoptar tres estrategias de planificación del territorio para atender esta coyuntura: a) La densificación de las ciudades, entendida como la reorganización de la población que habita en ellas; b) La creación de nuevas ciudades, que promueve por el desarrollo sostenible de las mismas; y c) La expansión de la ciudades, mediante la consolidación de áreas metropolitanas, que integren dos o más ciudades y promuevan el desarrollo regional (Alfonso, 2009).

En la práctica, las administraciones públicas municipales han optado por la *metropolización*, bajo el argumento de la consolidación regional y el desarrollo integral de las ciudades que comparten aspectos productivos, sociales y económicos. Pese a que este proceso busca dar solución a problemas urbanos como el manejo de las densidades poblacionales urbanas, la concentración de las actividades productivas, y la segregación socio-espacial; aún persisten dinámicas que impiden su desarrollo (Gutiérrez, 2014). Las dificultades para adoptar medidas de planificación urbana y de gestión pública bajo un esquema de área metropolitana, se sustenta en las tensiones políticas y jurídicas existentes entre las administraciones municipales, respecto a las capacidades y competencias de implementar políticas que promuevan el desarrollo de la ciudad y de la región (Alfonso, 2009; Lefèvre, 2014).

Los procesos de urbanización territorial no sólo traspasan las fronteras político-administrativas de las ciudades, sino que también evidencian la conformación de redes comerciales que promueven el intercambio de bienes, servicios y productos, al igual que facilitan el tránsito y la movilización de la población, bien sea entre las ciudades de la región o entre estas ciudades y ciudades externas, al ejercer tanto el rol de ciudades receptoras como ciudades puente. Por ello, entender los procesos de *metropolización* que afrontan las urbes en la actualidad, requiere de un análisis detallado del contexto y de las dinámicas locales.

De igual forma, y frente a la construcción social en urbes, Silva Moyano coincide con Alfonso al señalar que

(...) el modelo de Estado moderno resultó ser una construcción profundamente urbana, en la medida en que las ciudades marcaron el ritmo de su crecimiento y además se convirtieron en los escenarios predilectos para la formación de la ciudadanía. Poco a poco, esta condición permitió que la institucionalidad de las ciudades se fusionara con la de los Estados y se borrarán los límites de las autonomías locales, hasta el punto de ser utilizadas como una herramienta de expansión estatal y de control territorial (Silva Moyano, 2014, pág. 3).

Al respecto, en Colombia se han intentado configurar estas figuras administrativas con el objetivo de potencializar las regiones y fomentar el crecimiento económico y el desarrollo de la población en el territorio. Sin embargo, existen muchas barreras y limitaciones, en materia política, económica y jurídica, para la configuración de estas áreas y nuevos modelos de organización físico-territorial y político-espacial (Lefèvre, 2014; Martínez & Chica; 2014). Las jurisdicciones definidas por la Constitución Política de Colombia de 1991 y las dinámicas políticas propias de cada ciudad, han impedido que se establezcan áreas metropolitanas capaces de dar una solución integral a las demandas de la población, del mercado, el uso del espacio y la distribución de los beneficios sociales de forma equitativa y justa.

En este aspecto parece existir un consenso (Alfonso, 2015; Silva, 2014; León y Ruiz, 2016), al señalar que la concentración urbana del país es un fenómeno que se ha ido consolidando a escala nacional, a la vez que incorpora retos de la geografía urbana en Colombia. Por su parte, León y Ruiz (2016), sostienen bajo la misma línea argumentativa que

Al igual que en algunos casos mundiales, en los que se ha dado el salto del crecimiento urbano a la metropolización, a la dinámica de expansión urbana y a la reconfiguración de la estructura físico-espacial y funcional de las metrópolis, estos retos han traspasado los límites político-administrativos de la ciudad. En perspectivas similares, relacionadas con la evolución de los sistemas urbanos y los procesos de metropolización, es posible encontrar un análisis de distinta escala, como, por ejemplo, la continental (Carrière y Tellier 2013). Estas validan, hoy en día, la necesidad de comprender las dinámicas evolutivas de las metrópolis como parte de los procesos de ajuste de los sistemas de ciudades. (León & Ruiz, 2016, pág. 25).

Lo anterior denota que las fronteras de carácter político-administrativo que existen actualmente han limitado la consolidación de áreas metropolitanas y la potencialización de



regiones, no solo en aspectos económicos, sino también en cuanto a manejo ambiental y poblacional se refiere. Para ello, es necesario no solo facilitar desde las estructuras políticas e institucionales la consolidación de las áreas metropolitanas; el mercado y el desarrollo económico juegan un papel crucial en estas nuevas estructuras administrativas. No en vano son las dinámicas de intercambio comercial y económico las que permiten identificar esas nuevas dinámicas urbanas que posicionan a una región, al reflejar las interacciones entre ciudades, y que focalizan la atención en la potencialización y la competitividad.

Es necesario entonces entender que la consolidación de estas áreas va más allá del control que se puede ejercer sobre un territorio, dado que la configuración de una región implica amplios beneficios para la sociedad. Se debe entonces promover la consolidación de espacios amplios de interacción entre municipios y mercados, de manera que los procesos generen beneficios sociales amplios y sea posible distribuirlos de manera equitativa entre la sociedad. Al respecto, y frente al sistema de ciudades colombiano y las aglomeraciones urbanas, vale la pena retomar lo expuesto por Alfonso (2015) y respaldado por Bustamante (2014), León y Ruiz (2016) y Guhl (2017). Alfonso sostiene que, al abordar la relación entre aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas, se debe tener presente que

Cuando ese tipo de aglomeraciones asumen la forma de zonas metropolitanas, esto es, de unidades espaciales con signos de interacción económica y poblacional de trascendencia, su primacía económica y poblacional sobre el conjunto del sistema urbano es virtualmente incontenible, quedando las posibilidades desconcentrativas relegadas a las mismas zonas metropolitanas, a la competencia entre ellas, y no propiamente a las potencialidades inciertas del área circundante a la zona metropolitana. Es decir que son las mismas economías metropolitanas las únicas con capacidad de contener la primacía de la que está a la cabeza de la jerarquía urbana. En presencia de una jerarquía urbana en la que es discernible el polimetropolitanismo como causa y efecto del desequilibrio urbano, el resto del sistema se debate en una competencia de más bajo nivel en cuya base se encuentran unidades espaciales expulsoras de población que no facilitan la producción a cierta escala de planta, una especialización diferenciadora ni economía de aglomeración de alguna trascendencia (Alfonso, 2015, pág. 11).

Por ello es necesario realizar un análisis profundo sobre la consolidación de estos esquemas, de manera que estas nuevas estructuras político-administrativas sean entendidas como un paso necesario en el desarrollo de la sociedad, un avance en la consolidación de las ciudades como espacios de aglomeración de población y desarrollo de las actividades económicas, y no como un fenómeno que debe ser frenado dada la desconfianza entre las

entidades territoriales limitando escenarios de cooperación o la ambición de poder y control del territorio. Con la configuración de las regiones y de las áreas metropolitanas se asegura la generación de beneficios sociales más amplios, redistributivos, equitativos y que favorecen la competitividad y el desarrollo económico.

Dadas las dificultades identificadas en la consolidación de áreas metropolitanas, basadas principalmente en el modelo descentralizado del país que ha limitado la consolidación de nuevos esquemas de organización urbana, las administraciones públicas suelen recurrir a la densificación o gentrificación de la población urbana (Peña Barrera, 2010). Si bien, el esquema metropolitano es entendido como aquel que prioriza el crecimiento productivo y la conformación de regiones económicamente sostenibles; su materialización deja ver la prevalencia de fenómenos como la desigualdad social y la segregación urbana. Para hacer frente a estos dos fenómenos sociales, la densificación parte de las estructuras sociales presentes en las urbes y se enfoca en la reorganización de la población y de las actividades productivas, bajo la premisa del aprovechamiento del territorio. Aún así, no logran abarcar las problemáticas sociales del territorio al dejar a un lado la dinámica integradora que se hace notoria en la interacción poblacional entre dos ciudades, y que permite dimensionar el crecimiento de las ciudades-núcleo, no sólo en el aspecto territorial sino también en el económico y en el impacto ambiental generado.

Retomando lo señalado por Torres, Rincón y Vargas (2009), el problema de planificación urbana bajo un contexto de expansión urbana y de crecimiento acelerado de la población, implica una exacerbación de los problemas de la sociedad. Para dar respuesta a esta situación, los tomadores de decisiones

(...) han adoptado medidas y programas orientados a enfrentar el aumento y la expansión de la denominada “mancha urbana”, en aras de ordenar una configuración urbana desordenada y de satisfacer las necesidades de la población localizada en la ciudad. Entre las más recientes medidas que responden a los procesos acelerados de poblamiento, crecimiento demográfico y globalización, se cuentan la densificación, la compactación y la expansión del área urbanizada. Estos aspectos se suman a procesos acelerados y permanentes de cambio en el uso del suelo, y a la localización intraurbana de actividades residenciales y de servicios. El proceso de expansión se sucede a partir de la ocupación de nuevas áreas, lo cual afecta el denominado anillo periférico y compacta y densifica áreas ya consolidadas, o satura las pequeñas zonas urbanizables que quedaban vacantes al interior de la “ciudad” (Torres, Rincón, & Vargas, 2009, pág. 34).

Este parece ser un punto común entre varios autores (Alfonso, 2009; Peña Barrera, 2010; Lefèvre, 2014), dejando ver que el tema de la consolidación de áreas metropolitanas en Colombia se enfrenta al problema de la descentralización político-administrativa mencionada anteriormente, pero que implica también comprender el fenómeno de expansión territorial y crecimiento poblacional según las condiciones propias del territorio.

De ahí que, para el caso de la consolidación del AMB el escenario regional adquiera especial relevancia, en razón a las dinámicas urbanas que presentan cada uno de los municipios objeto de estudio y que dan cuenta de las problemáticas territoriales que se presentan, que deben ser abordadas por parte de los tomadores de decisiones desde la administración pública, para garantizar la correcta territorialización de las políticas públicas junto con la adopción de medidas de planificación territorial que hagan frente a las realidades locales y regionales.

#### **4.1 Limitaciones políticas de la *metropolización***

La consolidación del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana se ha visto limitada por cuestiones políticas y normativas, que, enmarcadas en las nuevas dinámicas urbanas de la región, han impedido a los municipios de Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza, lograr una articulación político-administrativa. De igual forma, se ha dificultado la planificación territorial de manera conjunta entre estos municipios, limitando la capacidad de adoptar medidas orientadas en potencializar el desarrollo local y regional, sin dejar a un lado las capacidades y competencias de las entidades territoriales establecidas bajo la estructura descentralizada de Estado y que, para el caso de estudio, no cuentan con lineamientos claros para la asignación de capacidades y competencias con proyección regional.

Al respecto, es importante señalar que las tensiones políticas entre los municipios del AMB se sustentan en la inexistencia de normatividad relacionada con el proceso de conformación de esta, cuestión que fue abordada con mayor detalle en capítulos anteriores. Ahora bien, las capacidades y competencias delegadas a cada una de las entidades territoriales por la Nación para facilitar la territorialización de las políticas públicas han suscitado varios debates en torno a la pertinencia de la conformación del área metropolitana, puesto que pone en el debate la posible pérdida de autonomía para la toma de decisiones en

materia ambiental, económica, fiscal y social por parte de los municipios al ceder dicha función a la estructura supramunicipal o metropolitana.

En 2018, ProBogotá presentó el informe *La Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá*, con el objetivo de realizar un diagnóstico de la situación actual de la ciudad de Bogotá y de los municipios de la región de la Sabana, en relación con el crecimiento urbano, la planificación territorial, las capacidades y competencias de las entidades territoriales para abordar las problemáticas del territorio y la conformación del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana, como esquema de integración regional y de planificación territorial.

Respecto al crecimiento de la ciudad capital y su importancia como foco de desarrollo económico y político, el informe señala que

Con una aglomeración de más de 9 millones de habitante (DANE, s.f.) —y en continuo y desordenado crecimiento— la dinámica urbana de Bogotá y los municipios vecinos excede los límites de sus respectivas jurisdicciones administrativas, en un territorio que enfrenta grandes retos compartidos: un déficit cuantitativo y cualitativo en materia de vivienda, la deslocalización parcial de la industria bogotana en otros municipios de la Sabana, la saturación y el desorden de las vías locales, regionales y nacionales, la garantía de abastecimiento hídrico para el conjunto territorial y el manejo sostenible de sus desechos, el imperativo saneamiento del Río Bogotá, la protección de la estructura ecológica y los suelos agrícolas, entre otros (ProBogotá D.C., 2018, pág. 5).

Retomando lo señalado por ProBogotá y, teniendo en cuenta lo señalado en capítulos anteriores, es evidente que los municipios de la región de la Sabana se encuentran inmersos en una dinámica de urbanización territorial con una clara tendencia a la *metropolización*. Sin embargo, y pese a sobrepasar las jurisdicciones político-administrativas definidas para cada entidad territorial, las problemáticas territoriales se han profundizado como resultado de la desarticulación municipal y regional, haciendo necesario un abordaje integrado y articulado por parte de las entidades territoriales, para alcanzar soluciones en el largo plazo y garantizar la sostenibilidad del territorio.

Sin embargo, y pese a los diferentes esquemas definidos para la articulación de los municipios en el abordaje de estas problemáticas, la ausencia del AMB ha dificultado la acción conjunta de las entidades territoriales para hacer frente a los fenómenos evidenciados en el territorio, propios de las dinámicas urbanas y asociados al crecimiento poblacional y la

expansión territorial de la capital y sus impactos en los municipios aledaños. Respecto a la conformación del área metropolitana, el informe de Probogotá señala que

(...) no existe una organización metropolitana para el manejo de estos temas de interés supramunicipal, haciendo imposible la gestión de un desarrollo sostenible y articulado del territorio que asegure su competitividad a mediano y largo plazo. Sin agenda territorial conjunta, tampoco ha sido posible fomentar el "deseo metropolitano" alrededor de un proyecto colectivo de largo plazo que involucre a todos los actores del territorio –autoridades, empresarios, habitantes, academia y otras instituciones, etc. (ProBogotá D.C., 2018, pág. 5).

En este caso es importante tener presente que las problemáticas del territorio en materia ambiental, económica, fiscal y social; adquieren un carácter de relevancia supramunicipal al sobrepasar los límites político-administrativos definidos para cada entidad territorial sin que esto suponga una tendencia a la cooperación o el trabajo articulado entre cada una de ellas. Lo anterior se sustenta en las tensiones originadas entre los municipios por cuenta de las capacidades y competencias definidas bajo el esquema descentralizado de Estado y que limitan el margen de acción de las autoridades municipales.

De igual forma, es necesario tener presente que el fenómeno de urbanización territorial actual en la región de la Sabana ha evidenciado que las problemáticas de cada uno de los municipios han sobrepasado los límites político-administrativos y que se han configurado en problemáticas regionales que, pese a ser abordadas desde cada entidad territorial a través de los diversos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial junto con las políticas públicas que se definen para ello; no han sido analizadas desde una visión regional. Es así como la adopción de un esquema de integración regional por parte de los municipios de la Sabana debería ser visto como una ventana de oportunidad para abordar las problemáticas territoriales de manera articulada y conjunta, procurando no sólo la atención completa a cada situación sino facilitando la definición y construcción de una agenda regional conjunta que permita aunar esfuerzos por parte de los tomadores de decisiones en relación con las coyunturas territoriales y promoviendo el abordaje de estas desde un nivel supramunicipal, clave para el desarrollo de territorios sostenibles.

En este mismo sentido, las dinámicas político-electorales de cada uno de los municipios inciden directamente en la consolidación del área metropolitana y el impulso de la región, y evidencian los conflictos de intereses entre cada entidad territorial, que en aras

de satisfacer las necesidades y demandas de su población junto con la visión definida para la planificación del territorio; dejan a un lado o chocan directamente con las visiones y proyecciones de las otras entidades territoriales. Este es quizás uno de los principales retos a los que se enfrenta el AMB y está relacionado con la gobernabilidad territorial y la capacidad de alcanzar acuerdos de cooperación y articulación entre las entidades territoriales tras un proceso de negociación entre cada una, en relación con sus intereses y la planificación y ordenamiento territorial adoptados en los instrumentos de gestión disponibles.

La organización de los entes territoriales a través de un esquema de gobernanza integrada, en este caso bajo el esquema de área metropolitana, facilitaría la integración y articulación entre los municipios, al establecer un entorno estable en términos jurídico-normativos y claro en materia de alcances, compromisos y recursos, para que las acciones adelantadas en cada uno sean coherentes con la visión y la dinámica de la región. La cooperación y coordinación entre las entidades territoriales resulta ser uno de los elementos más importantes para el desarrollo en el largo plazo de las ciudades y de la región, a la vez que promueven y motivan la participación y la articulación entre entidades territoriales para la territorialización de las políticas públicas.

En este punto del debate en torno a la conformación del AMB que es importante señalar que la voluntad política de constituir una autoridad metropolitana que logre la articulación e integración de las entidades territoriales es clave. Si bien la normatividad existente para la formación de áreas metropolitanas en Colombia no dejó elementos claros para el caso de Bogotá y la Sabana, cuestión que se presentó anteriormente; y que pese a las dinámicas urbanas de la región aún no se ha logrado un acuerdo frente a la conformación del área; la voluntad política de los alcaldes municipales es un elemento crucial en el impulso del esquema de integración metropolitano.

La articulación e integración entre Bogotá y los municipios de la región de la Sabana cuenta con un antecedente negativo respecto a la cooperación de las entidades territoriales y la pérdida de autonomía y competencias para consolidar una región. En 1954 el Gobierno Nacional anexó los municipios de Bosa, Usaquén, Engativá, Suba, Fontibón y Usme a Bogotá, al convertirse la capital en Distrito Especial y con el objetivo de abordar de manera integral las problemáticas territoriales evidenciadas en cada uno de los municipios aledaños

a la ciudad (ProBogotá D.C., 2018, pág. 7). De esta manera, los municipios anexados se convirtieron en localidades de la ciudad de Bogotá, permitieron su crecimiento al interior de la nueva jurisdicción político-administrativa pero no resolvieron de fondo el problema del crecimiento territorial de la urbe núcleo, pese a la necesidad de abordar las problemáticas evidenciadas en el territorio y las nuevas dinámicas urbanas que hacen necesaria una planificación conjunta y sostenible en el largo plazo. De igual forma, cedieron su autonomía a la ciudad-núcleo y perdieron la capacidad de liderar aspectos locales como el control fiscal o el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con temas como el medio ambiente, la movilidad o el desarrollo productivo y económico.

De igual forma, los censos poblacionales de la década de los años 90, que se enmarcan en las dinámicas urbanas señaladas desde el inicio de esta investigación, evidenciaban que el crecimiento urbano del Distrito Capital no podía seguir siendo contenido en el perímetro definido en la jurisdicción político-administrativo, y que a medida que la ciudad capital iba en crecimiento hacia los municipios vecinos, estos también iban en crecimiento y expansión hacia la ciudad núcleo. Así lo señala el informe presentado por ProBogotá

(...) buena parte de la expansión de Bogotá en adelante iba a darse en territorio de los municipios vecinos, cuyo crecimiento acelerado se vio confirmado por los resultados del censo de 1993: mientras Bogotá crecía a un ritmo constante de 3,3% anual entre 1973 y 1993, Soacha vio su población aumentar a tasas de 9.3% anual entre 1973 y 1985 y de 10.4% entre 1985 y 1993. El resto de los municipios de la periferia metropolitana ostentaban tasas promedio de crecimiento anual de: 4% y 4.8% entre 1973-1985 y 1985-1993 respectivamente, para el resto de los municipios del borde cercano: Cajicá, Chía, Cota, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Tocancipá; 3% y 3.5% entre 1973-1985 y 1985-1993 respectivamente, para los de la siguiente corona: Bojacá, Facatativá, Gachancipá, La Calera, Sopó, Subachoque, Tenjo y Zipaquirá (ProBogotá D.C., 2018, pág. 9).

Valga la pena señalar que, frente a los vacíos normativos y jurídicos relacionados con la conformación del AMB, se han realizado diversos intentos para lograr la consolidación del área y fomentar la articulación entre las entidades territoriales de la región. Desde 1998 se han adelantado acciones para dar paso a la creación del área metropolitana, motivando al diálogo entre la ciudad de Bogotá y los municipios de la Sabana. Sin embargo, estos acercamientos se han dado en un contexto hostil basado en la desconfianza por la posible pérdida de autonomía y de la categoría de entidad territorial, sumado al crecimiento de las problemáticas territoriales que tienen su origen en el municipio núcleo y que bajo las nuevas

dinámicas de expansión territorial generan cada vez mayores impactos en los municipios vecinos.

De igual forma, el vacío jurídico-normativo existente para el caso de Bogotá y su área metropolitana ha limitado cualquier tipo de acuerdo regional centrado en la integración de las entidades territoriales. Pese a los acuerdos que se han generado entre los municipios de la Sabana y Bogotá, en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca y otras autoridades departamentales, además de otras entidades de orden nacional y regional, no se han logrado los avances esperados para la conformación del AMB y se ha generado un desgaste institucional en torno a los diversos esquemas que se han intentado establecer en aras de promover la integración regional entre las entidades territoriales inmersas en las dinámicas urbanas de la ciudad capital.

Históricamente se han realizados diversos esfuerzos para promover la integración de las entidades territoriales que hacen parte de la zona de influencia de Bogotá, pero la ineficacia de estas iniciativas ha impedido que se logre la integración de los municipios, lo que sumado a la sobrediagnóstico del fenómeno de *metropolización*, han menoscabado los esfuerzos que se han adelantado para coordinar la adopción y ejecución de proyectos de interés común entre los municipios de su área de influencia. Al respecto, Probogotá señala que

--- todos los procesos de búsqueda de convergencia en la proyección del desarrollo territorial son demasiado tributarios de “la buena voluntad” de las autoridades municipales, departamental y nacional;

--- las diversas comisiones, juntas y comités que han existido, de ninguna manera remplazan a los alcaldes y concejos municipales, que detienen la representatividad política y el real poder decisorio sobre el desarrollo territorial;

--- los municipios se muestran indecisos a la hora de tener que ceder y compartir autonomía, y más aún cuando no existe marco legal para hacerlo;

--- a lo cual hay que agregar la excesiva complejidad de los procedimientos para constituir gobiernos metropolitanos. (ProBogotá D.C., 2018, pág. 18).

En efecto, la consolidación del AMB se ha visto fuertemente limitada por las condiciones jurídico-normativas que prevalecen bajo el esquema descentralizado de Estado,



sumado a las tensiones político-administrativas que denotan la prevalencia de los intereses municipales sobre la proyección de la región. A su vez, la incapacidad de generar acuerdos entre los actores políticos que representan a cada entidad territorial para la adopción de esquemas de integración regional y las dinámicas electorales inmersas en la lógica local-nacional, han mermado las iniciativas destinadas a la articulación municipal.

Establecer un gobierno metropolitano capaz de integrar las proyecciones de los municipios y que logre una planificación territorial regional, requiere de una interlocución constante y permanente con los gobiernos locales, respetando la autonomía, capacidades y competencias otorgadas a cada entidad territorial; pero haciendo prevalecer los intereses regionales, que permitirán a su vez abordar las problemáticas locales y hacer frente a las dinámicas urbanas actuales. Sin lugar a duda, este es el aspecto que más atención requiere, puesto que pensar en el territorio de forma metropolitana, supone la ponderación de intereses y valores municipales para definir una visión regional del territorio.

## **4.2 El potencial de desarrollo perdido**

Tal como lo señala Lefevre (2014), en una dinámica metropolitana uno de los aspectos más importantes que deben ser tenidos en cuenta es la gobernabilidad del territorio y la interacción de los actores políticos que convergen en los territorios locales y cuyas decisiones inciden directamente en la conformación de áreas metropolitanas. Al respecto, Lefevre afirma que

Las metrópolis no son espacios aislados. Aunque ellas reciben y emiten flujos económicos y demográficos, también se inscriben en un ambiente político y cultural que las moldean, las restringen y les ofrecen oportunidades. Este ambiente también es cambiante y es particularmente importante para el gobierno de las metrópolis puesto que estructura los comportamientos de los actores ya sean instituciones, grupos sociales o individuos (Lefèvre, 2014, pág. 27).

Lo anterior no sólo evidencia que las dinámicas políticas al interior de las regiones son complejas por evidenciar las lógicas locales que apelan por los intereses de cada entidad territorial, sino que también pone en el debate los incentivos a cooperar entre los gobiernos municipales para lograr la consolidación de áreas metropolitanas.

En esta investigación se pretende identificar las tensiones políticas y electorales que se presentan entre los gobiernos municipales de Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza, y que limitan la conformación del AMB. De igual forma, y teniendo como base las proyecciones y visiones de los municipios de la Sabana, se analizarán los aspectos en común que existen entre los municipios de la región, en lo que respecta a la planificación del territorio. Acto seguido, y retomando los postulados de la Teoría de Juegos, a través de los juegos de *cooperación* y *no cooperación* se analizarán los incentivos que cada una de las entidades territoriales objeto de estudio tienen para la adopción de esquemas de integración entre ellas y la potencialización de la región de la Sabana.

Para ello, se tendrá como referencia la visión de ciudad-región que cada uno de los gobiernos locales ha estipulado en los Planes de Desarrollo para el periodo de gobierno actual (2016-2020) y que dan cuenta de los intereses, expectativas y proyecciones que cada una de las entidades territoriales tiene y ha definido frente a su planificación territorial enmarcada en las dinámicas de *metropolización* actuales y que en un escenario de interdependencia como el estipulado en los juegos de *cooperación* y *no cooperación* permitirá simular la adopción de una decisión para la conformación del área metropolitana como esquema de planificación territorial en una dinámica regional.

Es importante señalar que se presentará en cada uno de los Planes de Desarrollo la visión de territorio que ha sido definida para la planificación de cada municipio junto con la visión que desde lo local se tiene de la región y las interacciones que en esta dinámica se dan. De igual forma, y para efectos de esta investigación, se mencionará un tema priorizado por cada entidad territorial en este instrumento de gestión, con el objetivo de analizar en un capítulo posterior, a través de la simulación de juegos de *cooperación* y *no cooperación*, la capacidad de negociación de los intereses que cada entidad territorial tiene para dar paso a la configuración de un esquema de integración regional que motive a la competitividad y productiva a partir del abordaje conjunta de las coyunturas territoriales (Ver Anexo 5).

#### **4.2.1 Plan de Desarrollo de Bogotá: Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020)**

A través del Acuerdo 645 de 2016 el Concejo de Bogotá aprobó y adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2016-2020

“Bogotá Mejor para Todos”. Este documento se configura como la hoja de ruta de la administración distrital para las acciones y políticas públicas que deben ser implementadas en la ciudad, a la vez que define las prioridades, proyecciones y expectativas de la administración respecto a las diversas temáticas evidenciadas en el territorio.

El Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” definió como objetivo

(...) propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de una familia y de la sociedad. Se trata de aprovechar el momento histórico de reorientar el desarrollo de la ciudad, teniendo en cuenta que enfrentamos tal vez la última oportunidad de transformar la dinámica de crecimiento de Bogotá para hacerla una ciudad distinta y mejor. Así se recuperará la autoestima ciudadana y la ciudad se transformará en un escenario para incrementar el bienestar de sus habitantes y será reflejo de la confianza ciudadana en la capacidad de ser mejores y vivir mejor (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 31).

Es así como se definen las prioridades para la administración distrital en la reorientación de la ciudad, bajo la dinámica de expansión territorial e integración regional actual, con la finalidad de propiciar por la construcción de una ciudad con un entorno amable, sostenible y confiable para sus habitantes, a través de la construcción de una mejor ciudadanía. Así mismo, y teniendo como eje central la sostenibilidad, el Plan de Desarrollo de Bogotá (PDB) se enmarca en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), procurando por una planificación integral entre la ciudad, el entorno y la comunidad.

A lo largo del PDB se identifican dos aspectos claves para el desarrollo de la ciudad. El primero relacionado con la importancia de fomentar la construcción de ciudadanía a través del ejercicio de derechos y la inclusión social, con el objetivo de garantizar el reconocimiento de los diferentes grupos sociales, sus derechos y su representación en los diversos espacios sociales de decisión y participación. El segundo relacionado con la proyección de la capital como referente nacional e internacional de prácticas ambientales sostenibles, ejercicios participativos e incluyentes para la ciudadanía, y el desarrollo de actividades económicas y productivas que logren potencializar a la ciudad y posicionarla como la dinamizadora de la económica regional y nacional. Es justamente este último aspecto el que llama la atención en relación con la proyección de la ciudad y su incidencia en el desarrollo regional. La visión de ciudad-región está presente a lo largo del documento, y ha sido definida como un

(...) desafío para la Administración Distrital [para] formular instrumentos de gestión territorial que reconocen las dinámicas urbanas, económicas y sociales, así como contar con herramientas de gobierno y gestión pública que permitan a Bogotá liderar el desarrollo de la ciudad región y atender su déficit de vivienda con hábitat de calidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 195).

En el *Eje Transversal Nuevo Ordenamiento Territorial* se señala la importancia de establecer para la ciudad una norma urbana que regule su crecimiento de manera que incorpore los principios de democracia urbana. Para ello, la administración distrital priorizó algunas de las temáticas de ordenamiento territorial que le permitirán posicionar a la ciudad de Bogotá como referente regional y nacional de integración y planificación. Así se estipula en el PDB, al afirmar que

La planeación del ordenamiento territorial de la ciudad requiere instrumentos con visión de largo plazo que favorezcan un desarrollo económico y social y la competitividad, y que hagan de Bogotá un referente mundial. En este sentido, no pueden existir actuaciones urbanísticas atomizadas en el territorio ya que dificultan la concreción de este propósito en términos de eficiencia, inclusión y sostenibilidad.

Actualmente las acciones urbanísticas y los instrumentos de planificación, gestión y financiación no facilitan que los proyectos estructurantes de ciudad se conciban como proyectos urbanos integrales sino como intervenciones aisladas. Las acciones urbanísticas en los sectores de mejoramiento integral, sobre todo en los bordes urbano – rurales, son insuficientes debido a que se planean en pequeñas porciones del territorio que no llegan a impactar y por tanto a generar transformaciones de mayor escala (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 345).

Es posible afirmar entonces que una de las principales proyecciones y objetivos de la ciudad en materia de planificación territorial y regional está asociado con el crecimiento urbano y las dinámicas de *metropolización* actuales. En primer lugar, se señala la importancia de adelantar el proceso de expedición del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que sea acorde con la realidad de la ciudad y las dinámicas de expansión territorial y crecimiento poblacional actuales. Ahora bien, esto también supone una planificación territorial en el largo plazo, y dadas las dinámicas y el uso del suelo urbano y rural, una clara integración regional con los municipios conurbados.

En segundo lugar, la necesidad de fortalecer la inversión pública para la satisfacción de las principales necesidades identificadas por la ciudadanía en lo que respecta al acceso a bienes y servicios públicos, enfatizando en calidad y cobertura; los bienes de dotación pública disponibles para la ciudadanía; el uso del suelo según la necesidad y la vocación, bien sea para superar el déficit habitacional de la ciudad o bien sea para evitar el crecimiento hacia

las barreras agropecuarias y la subutilización del suelo; el uso eficiente de los recursos naturales disponibles y la concordancia de la dinámica urbana con el ecosistema que la rodea; la expansión urbana ilegal; y la infraestructura vial requerida para facilitar la conexión con los municipios conurbados y el desarrollo de las actividades económicas y productivas que de forma articulada potencializan a la ciudad-región.

Y, en tercer lugar, el interés de consolidar a la ciudad de Bogotá como el epicentro económico, productivo y de desarrollo de conocimiento y capacidades de la región, incentivando la inversión local, la innovación, la competitividad local y regional, y el emprendimiento. Este aspecto es de especial relevancia puesto que se relaciona con la proyección de la ciudad, y con “(...) la planificación del desarrollo regional mediante una urbanización inclusiva y orientada al transporte sostenible y la potenciación de los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 354).

En el PDB se ha enfatizado en la importancia de pensar a la ciudad de Bogotá D. C. como el epicentro del desarrollo regional, bajo una dinámica de área metropolitana capaz de abordar de forma articulada y conjunta las principales problemáticas territoriales evidenciadas en la región. Así mismo, y con el objetivo de consolidarse como el referente nacional de esquemas de integración y planificación, se ha proyectado a la ciudad bajo las dinámicas de crecimiento poblacional y de expansión territorial actuales, impulsando entonces esquemas de cooperación entre la ciudad núcleo y sus municipios conurbados, bajo el liderazgo de la capital.

#### **4.2.2 Plan de Desarrollo de Soacha: “Juntos Formando Ciudad” (2016-2019)**

Mediante el Acuerdo 13 de 2016 el Concejo Municipal de Soacha aprobó y adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del municipio de Soacha 2016-2019 “Juntos Formando Ciudad”. Con esta hoja de ruta, la administración municipal ha establecido el instrumento de planificación social, económica, ambiental y territorial que definirá los ejes, estrategias, objetivos y metas requeridos para la actuación pública, al igual que deberán articularse con el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan de Desarrollo Nacional para la territorialización de las políticas públicas.

El Plan de Desarrollo Municipal “Juntos Formando Ciudad”, definió como objetivo

(...) contribuir al cierre de brechas socioeconómicas, partiendo de la educación como el pilar fundamental de la transformación social y cultural, constructora de desarrollo humano genuino y promotora de cambios en los modelos de percibir y sentir la ciudad desde lo individual y lo colectivo (Alcaldía Municipal de Soacha, 2016, pág. 3).

En este orden de ideas, Soacha ha priorizado el abordaje integral del territorio para reducir las brechas sociales existentes y que limitan el desarrollo integral de la población. Para ello, el Plan de Desarrollo Municipal de Soacha (PDS) ha “(...) ubicado al ser humano en el centro de las acciones de carácter institucional asumiendo que la existencia solo tiene sentido si el ser humano cuenta con los medios necesarios para alcanzar su propia felicidad; (...)” (Alcaldía Municipal de Soacha, 2016, pág. 3). Este aspecto llama la atención puesto que se ha construido la hoja de ruta del municipio bajo el valor de la felicidad, al igual que en el caso de Bogotá, y es a partir del desarrollo integral de la ciudadanía, que se logra la potencialización del territorio y la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de la población.

Respecto a la planificación del territorio, el artículo 67 del PDS permite identificar los aspectos claves para la construcción del municipio como un territorio armónico, incluyente y sostenible entre la estructura urbana y rural que se evidencia y las dinámicas regionales en las que se ve inmerso el municipio. Así, junto con las acciones institucionales que propenden por el ordenamiento territorial, la planificación evidencia que

(...) el alcance del eje se escapa de los paradigmas tradicionales de planeación para adentrarse en la construcción de nuevos y vibrantes modelos de desarrollo urbano que simultáneamente reconozcan la diferencia territorial y generen entornos integradores que permitan la construcción conjunta de la identidad Soachuna (Alcaldía Municipal de Soacha, 2016, pág. 65).

De igual forma, los nuevos esquemas de planificación territorial definidos en el marco del PDS, tiene como finalidad la ejecución de procesos de reordenamiento territorial que garanticen relaciones equilibradas entre el ambiente y la actividad humana, bajo los postulados de construcción de ciudadanía e inclusión de la ciudad en las dinámicas urbanas actuales. Igualmente, enuncia algunos aspectos necesarios para la consolidación del municipio como una ciudad capaz de participar en las dinámicas urbanas y regionales actuales, propias del fenómeno de urbanización territorial. En este punto se hace evidente la dinámica de integración municipal con Bogotá, puesto que además de ser notoria en la

realidad, ha sido contemplada en la hoja de ruta del municipio en una temática de especial importancia y sensibilidad para el municipio y su población: la movilidad urbana.

Respecto a la movilidad urbana, es importante señalar que se ha definido para Soacha a través del *Eje 4 Movilidad: Una ciudad para la gente*, bajo la concepción de movilidad como el

(...) conjunto de intervenciones, tanto físicas como institucionales, orientadas al mejoramiento continuo de la calidad de los desplazamientos realizados dentro de la ciudad o hacia otras ciudades, sin importar el medio de transporte utilizado por el ciudadano. Consecuencia de lo anterior, el alcance del eje se escapa de la visión unimodal del transporte motorizado para pasar a una visión multimodal de uso, goce y disfrute de la ciudad fomentando el mejoramiento continuo de los servicios e infraestructuras relacionadas con el transporte de la mano de la construcción de una consciencia vial por parte de la ciudadanía que los haga conocedores de sus derechos y deberes en el marco general de la política de movilidad urbana (Alcaldía Municipal de Soacha, 2016, pág. 26).

En ese sentido, se ha estipulado como objetivo de este eje, la articulación y el trabajo conjunto entre la ciudadanía, la Administración Municipal, el Gobierno Nacional y el Distrito para la implementación de un modelo de movilidad urbana incluyente en el municipio de Soacha y una integración con las dinámicas regionales. Llama la atención que se aborde la movilidad municipal a través de la integración regional y la planificación del territorio conforme las dinámicas urbanas actuales, tal como se señala en el Artículo 32 del PDS, al enunciar que

En el marco de la ejecución del presente programa la Administración Municipal ejecutara proyectos orientados a fortalecer la infraestructura física de la ciudad que materialice la planificación del territorio, procurando la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos por medio de la construcción de circuitos viales que mejoren los tiempos de desplazamiento tanto intra como inter urbano (Alcaldía Municipal de Soacha, 2016, pág. 28).

Ahora bien, entre los esquemas de movilidad definidos para abordar la movilidad de Soacha, se ha incluido la importancia de articularse con otros municipios y potencializar la movilidad regional. Este es el caso de la continuación del sistema de transporte masivo Transmilenio, esquema de la ciudad de Bogotá y que ha sobrepasado los límites político-administrativos para extenderse en el municipio soachuno. Al respecto se enfatiza en la importancia de dar continuidad a la construcción de la Fase II y III de Transmilenio, de manera que la red vial cuente con la infraestructura requerida para garantizar la movilidad de la población y su

desplazamiento hacia la capital, fomentando la conectividad y la interconexión entre ambos municipios.

#### **4.2.3 Plan de Desarrollo de Mosquera “Mosquera Tarea de Todos” (2016-2019)**

Mediante el Acuerdo 007 de 2016 el Concejo Municipal de Mosquera aprobó y adoptó el Plan de Desarrollo de Mosquera 2016-2019 “Mosquera Tarea de Todos”. De esta manera se define la hoja de ruta de la administración municipal para la planificación territorial basada en la participación de la ciudadanía, el desarrollo sostenible del territorio, la protección del medio ambiente, la construcción de igualdad y equidad para los habitantes del municipio y la construcción de un territorio en paz.

El Plan de Desarrollo Municipal “Mosquera Tarea de Todos” definió como objetivo

(...) el equilibrio de las condiciones competitivas y la capacidad colectiva del territorio para la generación de ingresos que permitan un desarrollo sostenible, las relaciones de la administración Municipal fortalecidas a través de la prestación de un servicio humano a la comunidad, el reconocimiento de la ecología y el territorio a través del cuidado al medio ambiente y prevención y atención de desastres, la aceptación de nosotros mismos y de la sociedad como el ser único que somos, generando un ambiente de igualdad, equidad y bienestar para la calidad de vida de los habitantes mosquerunos construyendo así un camino hacia la Paz (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2016, pág. 5).

Es de esta manera que se ha establecido como prioridad para la planificación territorial en el municipio de Mosquera, el abordaje integral de los aspectos comunitarios, ambientales y económicos que permitirán la construcción de un territorio igualitario, equitativo y con bienestar para todos sus ciudadanos, permitiendo la construcción de un territorio en paz articulación con los actores presentes en el territorio (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2016, pág. 5).

De igual forma, se hace hincapié en la importancia de contar con la infraestructura vial que permita el intercambio y la distribución de productos de Mosquera hacia Bogotá y otros municipios de la región, reflejando un aprovechamiento de la posición geográfica del municipio como punto de conexión en la región. Respecto a este aspecto, es importante señalar que los problemas de movilidad han sido identificados como una de las principales falencias del municipio en lo que respecta a la planificación territorial y ha limitado



considerablemente su integración regional, en razón a las dificultades para el tránsito y la conectividad con otros municipios de la región. Así lo establece el Plan de Desarrollo de Mosquera (PDM) en su programa *Movilidad Tarea de Todos*, al enfatizar en la necesidad de

(...) actualizar el estudio de movilidad del municipio e implementar las acciones necesarias para mejorar la infraestructura de vías, solicitar nuevas rutas de desplazamiento hacia y desde Bogotá, mayor apoyo de policías de tránsito, generación de paraderos, realizar un censo de vehículos de tracción animal y realizar sustitución de estos vehículos e incentivar la cultura vial tanto en los peatones como en los conductores de servicio público y privado por medio de capacitaciones, campañas, programas de señalización y de vigilancia y control para las empresas transportadoras del municipio (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2016, pág. 248).

La planificación territorial de Mosquera tiene una clara finalidad regional al visibilizar la importancia de consolidar un territorio armónico que garantice la conectividad entre municipios y facilite la distribución e intercambio de bienes, productos y servicios para la potencialización económica del municipio. Igualmente, es importante garantizar a través de la movilidad urbana, mejores condiciones de vida para la población del municipio, fomentando la seguridad y la confianza y el desarrollo de todas las habilidades mosquerunos y de la región que converjan en el territorio.

Para la potencialización de Mosquera y su desarrollo productivo, se ha visto la necesidad de articularse y vincularse a las estrategias de planificación territorial que se enmarcan en las actuales dinámicas urbanas que evidencian una integración municipal y regional. De igual forma, este ha sido definido como el punto central para el impulso productivo del municipio, teniendo en cuenta las actividades productivas e industriales que se concentran en Mosquera y que son de vital importancia para los municipios aledaños en relación con la potencialización de la región. Por esta razón se ha definido que Mosquera tendrá entre sus acciones de planificación y ordenamiento territorial una clara vinculación con los lineamientos definidos para la región por parte de la Gobernación de Cundinamarca, al ser

(...) participe de los proyectos que tiene la Gobernación de Cundinamarca, como: El Tren Ligero o Tren de cercanías que está sustentado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Cundinamarca, el cual favorecerá el mejoramiento de la movilidad de los habitantes de la Sabana de Occidente y Bogotá, principalmente los municipios de Mosquera, Madrid, Funza y Facatativá (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2016, pág. 309).

De esta manera, las acciones adelantadas por el municipio estarán articuladas con los lineamientos definidos para la región, promoviendo la territorialización de las políticas públicas orientadas a generar un desarrollo equitativo del municipio y de los municipios aledaños, a través de la construcción de sinergias y de esquemas de cooperación e integración entre las administraciones municipales y las entidades competentes de carácter supramunicipal o regional.

El PDM es enfático en la necesidad de abordar de manera integral las problemáticas del territorio, teniendo presentes las dinámicas urbanas actuales y la consolidación de la Sabana como una región que requiere de una planificación territorial articulada, capaz de asumir los retos que la *metropolización* supone para las entidades territoriales inmersas en el esquema de descentralización territorial en lo que respecta a la toma de decisiones y el ordenamiento territorial del Estado.

#### **4.2.4 Plan de Desarrollo de Funza: “De frente con la gente ¡Juntos avanzamos!” (2016-2019)**

A través del Acuerdo 005 de 2016 el Concejo Municipal de Funza aprobó y adoptó el Plan de Desarrollo del municipio de Funza 2016-2019 “De frente con la gente ¡Juntos avanzamos!”. Este documento se ha definido como la hoja de ruta de la administración municipal para la planificación del territorio bajo lineamientos de política social centrados en la consolidación de una sociedad incluyente, equitativa y participativa; bajo el principio de desarrollo responsable y sostenible que permita la potencialización del municipio.

El Plan de Desarrollo Municipal “De frente con la gente ¡Juntos avanzamos!” definió como objetivo

Consolidar el avance de nuestra ciudad, a través de la planeación del desarrollo humano, económico y territorial, mediante la participación activa e incluyente de sus habitantes, reconociendo sus derechos como personas y promoviendo el cumplimiento de sus obligaciones como ciudadanos, garantizando un futuro próspero, sostenible, justo, pacífico, con armonía social y con el medio Ambiente (Alcaldía Municipal de Funza, 2016, pág. 3).

De esta manera, el municipio de Funza ha establecido como prioridad para la planificación territorial y la gestión pública, la construcción de un territorio ordenado y sostenible que

permita la participación comunitaria, el desarrollo económico y la educación de sus ciudadanos, fomentando además la potencialización del municipio y la territorialización de las políticas públicas. Para el proceso de planificación y ordenamiento territorial de Funza, se ha establecido la importancia de articularse e integrarse con los municipios que están presentes en la región de la Sabana, en concordancia con las dinámicas urbanas y poblacionales actuales. Funza se ha consolidado como una ciudad puente que facilita la conectividad entre varios municipios de la Sabana y la ciudad de Bogotá, al igual que entre la capital y otras regiones del país, visibilizando la importancia del municipio en el ejercicio de planificación territorial regional. Así se señala en el Plan de Desarrollo Municipal al afirmar que

En consecuencia, dicho comportamiento poblacional se debe en gran medida a las continuas migraciones al municipio, que se presentan sustancialmente a causa de las interacciones funcionales de Funza con la región y Bogotá, además de un creciente interés por acceder a mejores condiciones laborales y habitacionales que ofrece Funza. De allí surgen nuevos desafíos en la capacidad de respuesta del municipio, para generar políticas de articulación del espacio urbano y garantizar la sostenibilidad bajo parámetros no reduccionistas y que comprendan los capitales físicos, humanos, naturales, sociales y económicos, a fin de generar el desarrollo sostenible (Alcaldía Municipal de Funza, 2016, pág. 151).

En lo que respecta al desarrollo económico del municipio, Funza ha priorizado el desarrollo rural del territorio, en razón a su vocación agropecuaria y a la necesidad de generar una dinámica capaz de garantizar la seguridad alimentaria de la población, incentivar el uso del suelo para fines productivos y la potencialización económica del sector. Estas acciones han sido diseñadas bajo el programa Desarrollo Económico “Juntos recuperando la ruralidad”, al señalar que

Pese a que el municipio de Funza ha tenido tradicionalmente, una vocación agropecuaria. En la última década, dicha vocación se disminuyó drásticamente debido al crecimiento y expansión del sector industrial, el cual se desarrolló principalmente en las zonas rurales del municipio más próximas a la ciudad de Bogotá. En relación con lo anterior, las estadísticas agropecuarias<sup>14</sup>, en el 2013, Funza contaba con 2.282 ha de cultivos, de las cuales el 99% se representaba en cultivos transitorios como papa, maíz, zanahoria, lechuga y repollo, mientras que en el año 2010 se registraron 2451 ha, básicamente en los mismos cultivos. Por lo tanto, el objetivo de este programa es recuperar la vocación productora para lo cual es necesario apoyar, fomentar y brindar un acompañamiento al sector agropecuario en el municipio, así como fomentar la innovación con inclusión que aporten al mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la comunidad rural; lo

anterior, bajo un enfoque de sostenibilidad económica y ambiental (Alcaldía Municipal de Funza, 2016, pág. 96).

Por lo tanto, es notoria la prevalencia que el sector rural y agropecuario ha obtenido por parte de la administración municipal para el desarrollo de sus estrategias de planificación y gestión territorial enfocadas en la potencialización del municipio bajo las dinámicas urbanas y regionales actuales. Así mismo, la planificación territorial requiere del desarrollo de estructuras de movilidad capaces de dar respuesta a las demandas de la población del municipio y que respondan a las dinámicas de la región en lo que respecta al tránsito hacia el municipio, hacia la capital y hacia otras regiones del país.

Respecto a la movilidad en el municipio, se han definido estrategias como el fomento al uso de medios alternativos de transporte, como lo son el servicio público de transporte masivo o el uso de la bicicleta, al igual que el desarrollo de la infraestructura requerida para ello. Si bien no se incluye directamente esquemas de movilidad con una vocación metropolitana o regional, es necesario señalar que las obras de descongestión vehicular han sido priorizadas por la administración municipal, junto con las acciones de educación vial, control de tarifas y rutas de servicio público; y la instalación de las adecuaciones y bienes de dotación pública requeridos para el desarrollo de la ciudad bajo una dinámica de crecimiento, expansión y sostenibilidad.

La consolidación de áreas metropolitanas en Colombia responde a las dinámicas de urbanización territorial que ubican a las ciudades en el centro de las actividades de planificación territorial y que evidencian la necesidad de definir un esquema de integración que dote de capacidades y competencias a las entidades territoriales vinculadas, de manera que la estructura descentralizada de Estado no constituya un limitante para la adopción de nuevos esquemas de planificación y gestión territorial.

Para el caso de estudio del AMB y retomando los aspectos señalados de cada uno de los Planes de Desarrollo Municipales que evidencian la visión de las entidades territoriales y la dinámica regional en la que se ven inmersos, es importante exponer los temas que serán abordados posteriormente como las condiciones (o lógicas) bajo las cuales cada uno de los municipios toma la decisión de *cooperar o no cooperar* en el momento de negociar sus intereses y su proyección territorial para dar paso a la adopción de un esquema asociativo.

Para la simulación de los juegos entre los municipios de la Sabana objeto de esta investigación (Bogotá D.C., Soacha, Mosquera y Funza), se ha priorizado la movilidad como la temática sobre la cual es posible evidenciar puntos de convergencia entre cada par de entidades territoriales para dar paso a la integración regional. Siendo además uno de los temas sobre los cuales se suele priorizar la planificación territorial bajo una dinámica metropolitana que sobrepasa las jurisdicciones político-administrativas en razón a su influencia en los tres factores del proceso de urbanización territorial: 1. Crecimiento poblacional, lo que conlleva a un mayor flujo migratorio entre las ciudades de la región por diversas razones; 2. Expansión territorial, lo que evidencia un desarrollo urbano mayor en zonas de frontera entre ciudades y que inicia con la conexión y el desarrollo de infraestructura vial; y 3. Concentración productiva en la ciudad-núcleo de la región pero que requiere, cada vez en mayor medida, de los aportes de las ciudades-periféricas y del fomento para el intercambio comercial entre ellas.

Mientras para Bogotá D.C. la movilidad es el factor que, tras un proceso de urbanización y expansión territorial, le permitirá asumir el liderazgo de la región en materia productiva y competitiva al garantizar la conectividad entre los municipios de la región; para Soacha la movilidad es un factor inmerso en la lógica de conurbación actual y es clave para vincular al municipio con la dinámica regional. De igual forma, para Mosquera la movilidad es priorizada dada su importancia en la conectividad del municipio con la región enmarcado en el productivo local; y por último, para Funza la movilidad es el elemento que permitirá al municipio posicionarse como el punto de conexión de la región, de los municipios cercanos y del país, para fines comerciales y productivos.

Retomando los aspectos señalados anteriormente, y a partir del fenómeno de *metropolización* que se presenta para la región de Bogotá y la Sabana, el siguiente capítulo expondrá el caso de estudio de la región metropolitana de Bogotá y la conformación del AMB con los municipios de Soacha, Funza y Mosquera; a partir de los juegos de *cooperación* y *no cooperación* definidos en la Teoría de Juegos y que permiten ilustrar las lógicas de los actores involucrados en procesos de toma de decisiones en un contexto de interdependencia y negociación como elementos para identificar las tendencias o facilidades para la conformación de un área metropolitana que responda a la coyuntura urbana, local y regional.

## CAPÍTULO 5. EL ÁREA METROPOLITANA BOGOTÁ Y LA SABANA

El estudio de las dinámicas urbanas actuales ha evidenciado la tendencia hacia la *metropolización* del territorio, dadas las condiciones de movilidad, conectividad y planificación territorial que han incluido la proyección regional de los municipios que conforman la región de la Sabana. Así mismo, es esta interacción poblacional y económica la que ha motivado a la adopción de esquemas de integración y coordinación territorial que logren sobrepasar las jurisdicciones político-administrativas definidas bajo el esquema descentralizado de Estado y logren configurar espacios supramunicipales de decisión.

De esta manera, además de abordar las problemáticas identificadas en los territorios por parte de las administraciones municipales conforme a sus capacidades y competencias, se ha evidenciado la inclusión de las problemáticas regionales entre las proyecciones y estrategias de planificación territorial de los municipios. Para el caso de la región de la Sabana y los 4 municipios que son objeto de esta investigación (Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza), ha sido notoria la inclusión de las problemáticas regionales en sus Planes de Desarrollo, con la finalidad de lograr un abordaje integral de las mismas y fomentar así la consolidación de un esquema de integración regional, enmarcado en las dinámicas urbanas actuales.

A su vez, la ausencia de normatividad que define las condiciones, alcances y lineamientos para la conformación del AMB, ha limitado la capacidad de actuación conjunta de las entidades territoriales de la región y los esfuerzos realizados por cada municipio, se han sumado a las acciones aisladas que desde hace años se evidencian en la región. Sin embargo, incluir en los Planes de Desarrollo Municipal aspectos de incidencia regional y tener como proyección territorial la articulación con los demás municipios de la región, evidencian un cambio en las dinámicas relacionadas con la planificación territorial de los municipios y hacen notoria la importancia de promover la consolidación del área.

Bajo esta línea argumentativa, y retomando los aspectos seleccionados en capítulos anteriores, se dará paso al análisis de las lógicas que cada una de las entidades territoriales tiene en relación con la conformación del AMB y se simulará a partir de juegos de *cooperación* y *no cooperación*, la facilidad con la que la integración entre los municipios de

la región de la Sabana que son objeto de estudio, logran establecer relaciones de integración y planificación conjunta de cara a las coyunturas territoriales y al proceso de urbanización actual.

### **5.1 La dinámica del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana**

Tal como lo señala el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Bogotá es una *megaciudad* caracterizada por ser el centro de las principales actividades comerciales, económicas y políticas de la nación. De igual forma, es la ciudad más poblada del país, ya que alberga a más de 7 millones de habitantes. En términos de extensión territorial, el área total del Distrito Capital asciende a 1.776 km<sup>2</sup>, de los cuales 478 km<sup>2</sup> corresponden a la zona urbana (27%) (Banco de Desarrollo de América Latina, 2011). Además de ser la *megaciudad* del país, llama la atención el desarrollo y planificación de Bogotá como centro urbano aislado, es decir, concentra la mayor cantidad de actividades económicas, de territorio y de población; pero no cuenta con las estructuras ni las capacidades administrativas, técnicas y políticas requeridas para la consolidación de un área metropolitana con los municipios aledaños, cuestión que adicionalmente fortalecería la región de la Sabana.

De esta manera, y teniendo en cuenta que Bogotá se enfrenta a un limitante geográfico, que le impide expandirse; y a un limitante administrativo, que le impide consolidar un área metropolitana con municipios como Soacha, Chía, Cota, Facatativá, Funza y Mosquera; el esquema de planificación urbana que se escoge basado en la densificación de la población, debe promover la reorganización del territorio y de las actividades productivas, con el objetivo de responder a las necesidades de la población y favorecer la construcción de una ciudad competitiva y sostenible. Es importante en este aspecto señalar que, tal como lo menciona Dueñas, Morales, & Olmos (2009) en un estudio de competitividad y aglomeraciones urbanas en la Sabana; una ciudad competitiva debe promover por la atención y satisfacción de las demandas en términos de mayor productividad, intercambio comercial, recepción de población y proyección de ciudad globalizada, que puedan derivarse de la recepción de más población urbana.

El crecimiento acelerado de la población y del tamaño de la urbe ha profundizado los problemas de la sociedad, en lo que se refiere a servicios públicos, transporte, vivienda,

bienes de dotación pública, educación, salud, entre otros. Así, para garantizar el acceso a estos servicios y mejores condiciones de vida para la población, los tomadores de decisiones deben promover la reorganización de la población en el esquema de ciudad existente. Así lo afirma Salazar Ferro (2001), en un estudio centrado en la construcción de barrios y la modernización urbana de Bogotá realizado hace más de 10 años y que aún tiene vigencia, dado que el tema no se ha solucionado de la manera esperada, pese a los esfuerzos jurisdiccionales realizados.

Así, el tema de la densificación es crucial para garantizar el desarrollo sostenible de la ciudad, enfocado en reducir los fenómenos de segregación y exclusión. Al respecto, Salazar Ferro señala que

De acuerdo con las cifras del incremento de la población ya mencionadas, el POT estableció la necesidad de utilizar las zonas de expansión para dar cabida a parte de las viviendas demandadas para la nueva población prevista, definiendo para esta, criterios y políticas específicas para el uso eficiente del territorio y su sostenibilidad, tales como:

1. Reducir la urbanización informal, que es una de las causantes principales del deterioro ambiental y del desorden urbano, además de su alto costo social. Esta es una condición para evitar el surgimiento de grandes zonas de pobreza, como las que se han producido en los últimos años en el sur y occidente de Bogotá.
2. Propender por la densificación de la ciudad ya construida donde sea conveniente y posible, e impulsar el desarrollo de los pocos “vacíos” urbanos existentes, con el fin de conformar una ciudad más compacta, pero al mismo tiempo mejor dotada de áreas libres y equipamientos adecuados a la vida urbana contemporánea.
3. Construir una ciudad de alta densidad en sus áreas de expansión, con criterios de funcionalidad, sostenibilidad y equilibrio (Salazar Ferro, 2001, pág. 7).

Es de esta manera que se evidencia la incorporación de criterios de planificación de la ciudad hasta la toma de decisiones administrativas, la promoción de la densificación de la ciudad, aprovechando el territorio disponible y reorganizando las actividades productivas y sociales existentes. Por consiguiente, si se adopta la medida de densificación como esquema de organización de la población en las zonas urbanas donde hay terreno disponible o se puede alterar su uso sin mayores complicaciones; no sólo se logra contener la expansión de la ciudad, sino que se garantizará un mejor diseño de manera que se dé un desarrollo sostenible al retomar las dinámicas sociales presentes.



Bogotá debe enfocarse en la densificación como medida para el uso correcto y oportuno del suelo urbano disponible, mejorando la distribución y el aprovechamiento de la infraestructura existente; garantizando a su vez mejores condiciones de vida para la población y frenando el crecimiento desordenado y sin límite de la ciudad, que sumado a las dificultades para la consolidación de un área metropolitana, garantizaría la atención oportuna de las demandas sociales y el desarrollo sostenible de la ciudad. Sin embargo, en las zonas que se encuentran conurbadas, se debería propender por mejorar la interacción y alcanzar el equilibrio social, sin que esto implique una expansión mayor. Esto bajo el argumento que la reorganización de la población en la ciudad a través de la densificación no puede dejar a un lado las dinámicas de *metropolización* que existen y que deben ser analizadas a la luz de la potencialización regional de la ciudad.

En este mismo orden de ideas, y tal como se ha señalado en capítulos anteriores, las dinámicas urbanas actuales de los municipios de Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza; evidencian que pese a no contar con una estructura jurídico-normativa que permita la conformación del AMB, al establecer las capacidades y competencias que la autoridad metropolitana adquiriría para la planificación de la región de la Sabana, las relaciones entre estas ciudades han sobrepasado los esquemas político-administrativos vigentes, y cada vez se hace notoria la articulación e integración municipal que crea redes de intercambio comercial y económico, sumado al tránsito de población y a los impactos que estas actividades generan en el ecosistema regional. Esto no solo es importante para la planificación y ordenamiento territorial, también es de especial relevancia para la potencialización de la región de la Sabana y su posicionamiento a nivel nacional como foco de desarrollo sostenible, productividad y crecimiento.

El Índice de Competitividad de Ciudades (ICC) evalúa la competitividad de las principales ciudades del país (incluyendo las áreas metropolitanas), en diez pilares, con el objetivo de determinar las mejores condiciones para el desarrollo económico y productivo de las principales ciudades. Para ello, se lleva a cabo un estudio sustentado en tres factores: 1) condiciones básicas, 2) eficiencia y 3) sofisticación e innovación (Consejo Privado de Competitividad, 2018, pág. 12). Este estudio analiza 89 variables y evalúa la competitividad de 23 ciudades y áreas metropolitanas, con el objetivo de identificar las potencialidades de

cada una de las ciudades en materia de desarrollo económico, en aras de contribuir a la proyección que se tiene para Colombia de posicionarse como una de las economías más competitivas de Latinoamérica para el 2032.

En este orden de ideas, el ICC permite realizar un diagnóstico de las ciudades más productivas del país, evaluando su proyección en materia económica e identificando aspectos como calidad de vida, prestación de servicios públicos como educación, salud y transporte, la eficiencia de las instituciones, el incentivo a la innovación y la investigación; y el entorno empresarial para consolidarse como un foco de crecimiento productivo. Con esta información es posible además analizar la proyección que desde el gobierno local se tiene de las ciudades, con el objetivo de abordar de manera integral y articulada las diferentes temáticas que inciden en la definición de la agenda pública, en el proceso de diseño, formulación e implementación de políticas públicas; y en la proyección a largo plazo de la *metrópolis*.

En el ICC de 2018, se ubica a Bogotá y Soacha (entendidos como una unidad) en el primer puesto, con un puntaje de 7,41 sobre 10 puntos y liderando los tres factores que componen el índice. Seguido por Medellín (Área Metropolitana) en el segundo puesto con 7,00 puntos; Manizales (Área Metropolitana) en el tercer puesto con 6,14 puntos; Bucaramanga (Área Metropolitana) en el cuarto puesto con 6,06 puntos y Tunja en el quinto puesto con 6,03 puntos (Consejo Privado de Competitividad, 2018, pág. 18). Es importante hacer énfasis en un elemento en común que tienen los primeros 10 puestos del ICC, y este está relacionado con la presencia de Áreas Metropolitanas en el escalafón. Entre el sexto y el décimo puesto del ICC se encuentran respectivamente: Cali (Área Metropolitana), Popayán, Pereira (Área Metropolitana), Barranquilla (Área Metropolitana) y Neiva; haciendo notoria la prevalencia de áreas metropolitanas entre los focos de desarrollo económico y productivo más relevantes para la competitividad, la innovación y la sostenibilidad del país. Muestra adicional de ello es la inexistencia de áreas metropolitanas en posiciones inferiores a los diez primeros lugares del escalafón definido en el ICC, lo que podría evidenciar una clara tendencia a la concentración de la actividad económica y productiva que más aporta al crecimiento del PIB y de los niveles de competitividad del país en las grandes urbes.

Ahora bien, del estudio realizado para Bogotá y Soacha en el ICC es importante destacar la calificación de 7,06 en el factor Condiciones Básicas, 7,09 en el factor Eficiencia

y 8,73 en el factor Sofisticación e Innovación; ocupando igualmente el primer lugar en cada factor para el total de las 23 ciudades analizadas. Esto supone una clara concentración productiva de Bogotá y Soacha respecto a las otras 22 ciudades objeto de estudio del ICC, pero también permite cuestionar las dinámicas internas entre ambas ciudades, que no han permitido la consolidación del AMB y que supone retos importantes para el abordaje y planificación de la ciudad-región, cuestiones que podrían potencializar más la actividad económica de la ciudad capital y su área de influencia directa.

Tal como se ha señalado a lo largo de este documento, la consolidación de áreas metropolitanas permite que ciudades integradas por conexión geográfica o proximidad, al igual que por dinámicas productivas y económicas que sobrepasan las jurisdicciones político-administrativas definidas por la estructura descentralizada de Estado; logren definir una visión de ciudad-región integradora y articulada. Razón por la cual, dar paso a la conformación del AMB se consolida en el primer paso para la planificación de la región, con el objetivo de lograr una mayor incidencia en el panorama nacional a la vez que logra el posicionamiento de los municipios en materia de productividad y competitividad.

Sin embargo, y dadas las poco claras condiciones jurídico-normativas para la adopción de este esquema de ordenamiento territorial y de planificación regional para el caso de Bogotá y la Sabana, es pertinente analizar las relaciones de *cooperación* y *no cooperación* que se presentan entre los municipios de la región y que darían paso a la conformación de un esquema de integración metropolitano, a partir de la Teoría de Juegos. A partir de esta simulación, se puede establecer la posición de cada municipio en relación con el fenómeno de *metropolización* actual y su posible integración con la ciudad-núcleo de la región, retomando los aspectos que han sido priorizados en sus Planes de Desarrollo como temáticas fundamentales para la proyección del territorio en la región, bajo parámetros de productividad, sostenibilidad, competitividad y eficiencia.

## **5.2 La consolidación del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana a través de la Teoría de Juegos**

En la dinámica urbana que se evidencia en la región de la Sabana, entre los municipios de Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza, es posible identificar dos aspectos de especial

relevancia para el proceso de planificación de la región. El primero está relacionado con la tendencia a la *metropolización* del territorio, cada vez más notoria por el incremento de las interacciones económicas y sociales entre cada urbe, reflejada especialmente en la movilización, la conectividad y la consolidación de mercados con proyección regional.

El segundo está relacionado con la planificación territorial de cada municipio a partir de la dinámica de ciudad-región en la que se ve inmersa y la proyección regional a la que aspira, en concordancia con la territorialización de las políticas públicas de orden nacional y departamental y las temáticas priorizadas en sus Planes de Desarrollo como instrumentos de planificación territorial y gestión pública. Ambos aspectos dan cuenta de la concepción que cada entidad territorial tiene de su municipio bajo el esquema de ciudad-región, y es justamente este elemento el que permitirá la cooperación y articulación con los municipios aledaños para el fortalecimiento de la región de la Sabana.

Así las cosas, y con el objetivo de comprender las dinámicas que facilitan la cooperación entre los municipios de Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza, se simulará un juego de *cooperación* y *no cooperación* retomando los postulados de la Teoría de Juegos enunciados en capítulos anteriores. Así mismo, es importante señalar que la dinámica regional actual ubica a la ciudad de Bogotá D. C. como la ciudad-núcleo del área metropolitana, y que es la tendencia a la cooperación de las ciudades de Soacha, Mosquera y Funza las que permitirán comprender la consolidación de este nuevo esquema de planificación regional bajo el esquema de ciudad-región. En otras palabras, se analizará la tendencia a la cooperación entre la ciudad-núcleo y las ciudades-periferia, con el objetivo de adelantar proyectos o estrategias de integración territorial que den respuesta a las problemáticas locales y logren potencializar las dinámicas regionales actuales al sobrepasar las dificultades existentes para la adopción de mecanismos de integración regional que sobrepasan las jurisdicciones político-administrativas establecidas bajo el esquema descentralizado de Estado.

Antes de realizar la simulación de los juegos de *cooperación* y *no cooperación* entre las entidades territoriales que son objeto de estudio, es importante hacer algunas precisiones sobre la Teoría de Juegos y el juego de suma no nula, conocido como el *Dilema del Prisionero* y en el que se pueden ver reflejadas las facilidades o dificultades para la

planificación territorial articulada entre las entidades territoriales de cara a la conformación del AMB, como caso de estudio de esta investigación.

En este orden de ideas, la Teoría de Juegos ha tenido como foco de estudio las situaciones de conflicto y cooperación entre los tomadores de decisión. En otras palabras, la Teoría de Juegos

(...) ha consistido en la modelización y análisis de situaciones de conflicto y cooperación entre decisores racionales e inteligentes, [...]; reduciendo la toma de decisiones entre agentes (los denominados jugadores) a un comportamiento puramente racional basado en cuáles serán las estrategias más beneficiosas o menos perjudiciales para afrontar la interacción (el denominado juego) entre ellos. Para esa toma de decisiones, deben tenerse en cuenta tanto nuestras decisiones como las posibles que podrán tomar los jugadores restantes (Tenorio Villalón & Martín Caraballo, 2015, pág. 78).

Es a través de la simulación del juego para las entidades territoriales que son objeto de esta investigación, que se podrá analizar las lógicas de cada municipio respecto a la planificación territorial, bajo la dinámica de integración regional y el rol que cada ciudad juega en el sistema de ciudades del país. De igual forma, se evidenciará bajo la opción de *cooperar* y *no cooperar*, la capacidad de negociación entre las entidades territoriales para identificar aspectos en común y definir un elemento de convergencia que pueda ser abordado de manera integrada y conjunta, superando las lógicas locales/municipales para dar paso a las lógicas regionales/supramunicipales. A su vez, se hace referencia a la interdependencia existente entre las entidades territoriales que deben tomar decisiones al momento de la formulación de sus Planes de Desarrollo y la forma como realizan la respectiva proyección de sus territorios en el marco de la dinámica regional que prima.

El uso de esta teoría en el análisis de las decisiones y estrategias adoptadas por los municipios de Bogotá, Soacha, Mosquera y Funza; y la posible tendencia a la consolidación del AMB está sustentada en las herramientas que brinda el juego de *cooperación* y *no cooperación* para entender las interacciones al interior del sistema de ciudades y la incidencia que las decisiones adoptadas por alguno de los municipios genera en los municipios aledaños y viceversa; dada la interdependencia del sistema y el contexto metropolitano. La Teoría de Juegos se convierte en un recurso valioso para entender estas interacciones y comprender las

motivaciones de los tomadores de decisiones al momento de adelantar procesos de planificación territorial y gestión pública, puesto que esta teoría

(...) analiza la toma de decisiones en un contexto característico de muchos fenómenos sociales: situaciones en que el resultado de las acciones de cada tomador de decisiones depende crucialmente de las acciones de otros tomadores de decisiones. En un juego, existe un conjunto de "jugadores" involucrados en una situación tal que el resultado que obtiene cada uno de ellos depende no sólo de sus propias decisiones, sino de las decisiones de todos los demás. Puesto que las decisiones de los otros jugadores, actuando conforme a sus propios deseos, influyen en el resultado de las acciones de un jugador, éste debe considerar los deseos de aquéllos al tomar sus decisiones (Fernández Ruiz, 2004, pág. 625).

El *Dilema del Prisionero* permite entender en un *juego* de dos *jugadores* las lógicas que motivan la *cooperación* o *no cooperación* en el marco de la situación en la que se encuentran. Para el caso de estudio del AMB, los jugadores serán cada uno de los municipios inmersos en la dinámica de integración regional de cara al proceso de *metropolización* actual y que se enfrente a dos limitantes: la ausencia de legislación para su conformación y la estructura político-administrativa del Estado. Dado que la lógica del juego del *Dilema del Prisionero* ha sido expuesta anteriormente, se presentará la matriz de pagos para los *juegos* entre los *jugadores* (entidades territoriales seleccionadas):

- Se emplearán los valores de 1 a 4, siendo la relación de valor así:  $4 > 3 > 2 > 1$ . Es importante señalar que estos valores son asignados como una mera representación numérica de una situación determinada para cada uno de los *jugadores* bajo la lógica de integración regional.
- Cada municipio está inmerso en un escenario de integración regional y tendrá dos opciones al momento de decidir si promueve la planificación regional o no. Las dos opciones son: Cooperar (C) o No Cooperar (NC).
- Se entiende por *Cooperar* la alta disposición del municipio de articularse con otro municipio con el objetivo de anudar esfuerzos para proyección regional, cediendo parte de su autonomía para la definición conjunta de un plan de acción con enfoque metropolitano y adoptar un esquema de gobierno metropolitano.
- Se entiende por *No Cooperar* la baja disposición del municipio de articularse con otro municipio con el objetivo de anudar esfuerzos para proyección regional, cediendo parte

de su autonomía para la definición conjunta de un plan de acción con enfoque metropolitano y adoptar un esquema de gobierno metropolitano.

- Si ambos municipios deciden *Cooperar* obtendrán un pago de 4 puntos cada uno. Esta calificación de 4 puntos presenta un escenario para ambos municipios con una tendencia alta a la integración regional, en el que se evidencia la disposición de ambas partes de lograr acuerdos para la gobernabilidad y el ordenamiento territorial tras la negociación de intereses y priorización de temáticas.
- Si ambos municipios deciden *No Cooperar* obtendrán un pago de 1 punto cada uno. Esta calificación de 1 punto presenta un escenario para ambos municipios con una tendencia baja a la integración regional, en el cual se evidencia la existencia de grandes desacuerdos entre ambas partes para alcanzar un consenso sobre la gobernabilidad y el ordenamiento territorial, lo que impide cualquier negociación posterior.
- Si un municipio decide *Cooperar* y el otro municipio decide *No Cooperar*, el primero obtendrá un pago de 3 puntos mientras que el segundo obtendrá un pago de 2 puntos. Esta calificación de 3 puntos presenta un escenario en el que ese municipio cuenta con una tendencia media a la integración regional, la cual identifica la posibilidad de lograr cooperación tras superar algunos aspectos claves que se identifican como posibles limitantes para la planificación territorial conjunta se da pasa a la gobernabilidad y el ordenamiento territorial. De igual forma, la calificación de 2 puntos presenta un escenario en el que ese municipio cuenta con una tendencia baja a la integración regional, en el cual la posibilidad de lograr cooperación se ve limitada por los desacuerdos entre ambas partes en relación con la gobernabilidad y el ordenamiento territorial, pero en el que se cuenta con un bajo margen de negociación.
- Si un municipio decide *No Cooperar* y el otro municipio decide *Cooperar*, el primero obtendrá un pago de 2 puntos mientras que el segundo obtendrá un pago de 3 puntos. En este caso, aplican las mismas lógicas descritas en el punto anterior.

A través de este juego se espera comprender las lógicas decisionales de cada uno de los municipios participantes en la dinámica de *metropolización* de la región de la Sabana, teniendo en cuenta que dada la ausencia de normatividad que permita la consolidación del AMB y el modelo descentralizado de Estado, es la voluntad política y los acuerdos de cooperación entre entidades territoriales, los que facilitarán la planificación del territorio bajo

un contexto de desarrollo regional. En el *Dilema del Prisionero* el equilibrio que resulta de la interacción de los jugadores no es el ideal, por la falta de cooperación entre ellos. Este es el punto que se pretende analizar en detalle, puesto que la integración regional en la Sabana depende de los intereses de los municipios y la capacidad de negociación alrededor de los intereses de cada uno en relación con la planificación territorial, de la voluntad política de las administraciones, de la confianza existente para la articulación, y, por ende, la pérdida de autonomía para la conformación de una entidad supramunicipal capaz de planificar el territorio como una sola unidad.

A continuación, se desarrollarán cada uno de los juegos para las relaciones de cooperación o no cooperación entre la ciudad de Bogotá, en el rol de ciudad-núcleo del área metropolitana, y las ciudades de Soacha, Mosquera y Funza en el rol de ciudades-periferia.

### **5.2.1 Bogotá y Soacha**

La interacción entre Bogotá y Soacha, y las diversas problemáticas territoriales presentes en el territorio, son las que quizás mejor reflejan la dinámica de *metropolización* territorial en la región de la Sabana. El interés de integrar Bogotá y Soacha ha estado entre las pretensiones de las administraciones municipales, en respuesta a las dinámicas urbanas actuales de conurbación y la visión de competitividad y proyección de las ciudades en la región.

Por el lado de Bogotá, y para el Alcalde Peñalosa, la importancia de impulsar la planificación territorial bajo una visión regional recae en el fomento del desarrollo sostenible y el posicionamiento de la región como un referente de competitividad en el país. Sin embargo, es en la conformación de un esquema de gobernanza metropolitano que se evidencian las tensiones entre los municipios de la región y los intereses de Bogotá como ciudad-núcleo de impulsar la conformación del AMB. En el foro organizado por Probogotá que presentó el informe *La región metropolitana de la Sabana de Bogotá* y que abrió el debate sobre la necesidad de establecer un esquema de integración municipal para la potencialización de la región, Peñalosa señaló que

(...) Bogotá debería volver a ser parte de Cundinamarca y votar por gobernador, y que en el departamento, municipios ricos como Chía o Sopó deberían subsidiar a poblaciones pobres como



Soacha, a semejanza de lo que pasa en la capital, que las localidades con mejores ingresos aportan recursos para las más pobres (El Tiempo.com, 2018).

Lo anterior generó tensión entre los municipios de la región y la capital, puesto que, en relación con la gobernabilidad del AMB, la propuesta de una fusión de municipios implica una pérdida de autonomía y competencias territoriales, que dejarían a las entidades territoriales de la región inmersas en la planificación territorial bajo las dinámicas de la ciudad-núcleo.

Ahora bien, analizando la relación entre Bogotá y Soacha es posible afirmar que pese a las dinámicas que evidencian una integración territorial, como lo sería el manejo de la movilidad a partir de la expansión del Transmilenio hacia Soacha y el compromiso de ambas administraciones en promover la construcción de las Fases II y III para facilitar el tránsito entre los dos municipios, aspectos como el manejo presupuestal, la inversión pública social y la prestación de servicios públicos de calidad, siguen siendo motivo de disputa entre Bogotá y Soacha.

Por el lado de Soacha, el Alcalde González ha señalado que las problemáticas evidenciadas en el municipio requieren de una mayor priorización por parte del gobierno nacional y departamental, puesto que las dinámicas urbanas entre el municipio y la capital han generado condiciones para la profundización de la violencia y la inseguridad, la falta de espacio público y la carencia de infraestructura vial, la falta de servicios públicos de calidad y una tendencia a la absorción del municipio por parte de Bogotá. En relación con el gobierno metropolitano, González señaló que para la integración municipal se debe tener como punto de inicio "una mesa de trabajo donde todos (los alcaldes) aportemos", puesto que la imposición de un esquema asociativo reduciría el interés y la voluntad de agruparse por la pérdida de autonomía y la priorización de temáticas que pueden ser ajenas a las realidades del territorio. También manifestó su preocupación por la posible inclusión de Bogotá en las elecciones para Gobernador, puesto que el censo electoral de la capital sobrepasa los censos electorales de los municipios de la región, y el Gobernador sería elegido por la ciudad capital, dejando a un lado las realidades territoriales de cada municipio (RCN Radio.com, 2018).

Teniendo en cuenta las afirmaciones realizadas por los Alcaldes Peñalosa y González en relación con aspectos decisivos para la conformación del AMB, es posible establecer la

decisión de *Cooperar* o *No Cooperar* de cada jugador en el escenario de integración para la consolidación del esquema metropolitano. Por el lado de Bogotá, su elección racional será *No Cooperar* dado el interés de potencializar el crecimiento de la ciudad bajo un esquema asociativo que permita la fusión de los municipios de la región, pero que, en razón a las condiciones establecidas para dicha integración como el manejo tributario y la negativa de participar en la elección de gobernador, deja de ser atractivo para la pretensión de un esquema de integración bipartidario (Bogotá como ciudad-núcleo y ciudad Sabana como aglomeración de los municipios de la región). Por el lado de Soacha, su elección racional será *Cooperar* dado el interés de abordar las problemáticas territoriales presentes en la realidad conurbada de manera integral y conjunta con la capital, contando con un mayor apoyo en materia presupuestal e institucional para su abordaje y que evidencian una superación de los límites político-administrativos entre ambos municipios.

### Juego 1: Bogotá VS Soacha

		Soacha	
		Cooperar	No Cooperar
Bogotá D.C.	Cooperar	4,4	3,2
	No Cooperar	2,3	1,1

Resultado		Resultado	
Bogotá D. C.	No se logra un acuerdo en relación con un esquema asociativo entre ambos, por la posición de rechazo a asumir la carga fiscal y presupuestaria que dicha integración implica y que frena el posicionamiento de la capital como líder de la región. El escenario resultante es la continuación en la dinámica de conurbación actual y la poca coordinación territorial.	Soacha	Dado que no se logra un acuerdo en relación con un esquema de integración entre ambos municipios, pero sí se evidencia el interés de incorporarse en las dinámicas urbanas regionales, se mantienen aquellas acciones que dan cuenta del proceso de conurbación actual y de las cuales se obtienen beneficios por parte de la población soachuna (Transmilenio y conectividad vial).
No Cooperar		Cooperar	

Así las cosas, la decisión de *No Cooperar* de Bogotá le otorgará 2 puntos y la decisión de *Cooperar* de Soacha le otorgará 3 puntos. Tal como se señaló en la matriz de pagos para la simulación de este juego, la decisión de ambos jugadores remite a un escenario en el que para Bogotá no es atractivo negociar aspectos claves como el manejo fiscal y presupuestal bajo la lógica de asociación con Soacha puesto que se asume como un costo elevado sin

beneficios para la visión de liderazgo regional que tiene la capital, manteniendo la dinámica de crecimiento territorial de la ciudad-núcleo sobre la ciudad-periferia, sin ningún esquema de organización claro. De igual forma, y pese al interés de Soacha de alcanzar algún acuerdo con Bogotá para la integración municipal, entendida como una ventana de oportunidad para el desarrollo y abordaje de las problemáticas territoriales y poblacionales, su decisión le permite continuar con el esquema de conurbación con la ciudad capital y de la cual obtiene un beneficio en materia de movilidad al contar con un sistema integrado de transporte masivo como lo es Transmilenio y de la conectividad que ello supone en materia poblacional, productiva y económica.

Este resultado es el reflejo de las tensiones políticas presentes entre ambos municipios, sustentados en la posible pérdida de autonomía territorial para la toma de decisiones y en la planificación territorial bajo las premisas e intereses de la ciudad-núcleo que dejan a un lado las realidades y problemáticas de la ciudad-periferia; pese a la dinámica integradora que se presenta en la actualidad y a la urgencia de adoptar un esquema de planificación que favorezca la articulación institucional para el ordenamiento territorial requerido.

### **5.2.2 Bogotá y Mosquera**

La dinámica urbana existente entre Bogotá y Mosquera evidencia que el crecimiento poblacional y la expansión territorial de la ciudad capital, ha sobrepasado los límites político-administrativos y ha propiciado la conurbación entre ambos municipios. De igual forma, en esta dinámica de integración, se pueden identificar dos temáticas claves la movilidad e infraestructura para la conexión y el crecimiento de la ciudad-núcleo por el occidente.

Por el lado de Bogotá, y dada la dinámica de crecimiento territorial de la ciudad, Peñalosa sostuvo que la importancia de lograr la integración con Mosquera radicaba en la urbanización del municipio y en la necesidad de adelantar sus proyectos en los municipios aledaños garantizando el crecimiento de la ciudad por el occidente. Esto es un claro ejemplo de la absorción territorial de Mosquera por parte de Bogotá y no de un ejercicio de integración para la consolidación de un esquema metropolitano.

Aspectos como la ubicación del Patio Taller del Metro de Bogotá en Mosquera o el uso del suelo para la construcción de hospitales y colegios, y no para proyectos de urbanización, han evidenciado los choques entre ambos municipios en razón a la visión del territorio y su proyección. Peñalosa ha cuestionado el esquema actual de descentralización territorial, puesto que les otorga capacidades y competencias a los municipios, pero deja a un lado la visión de integración regional por la que se debe propender en la Sabana y que la visión micro de algunos municipios ha limitado el desarrollo de la región.

Así mismo, las tensiones entre ambas entidades territoriales evidencian que más allá de una desconfianza por la posible pérdida de autonomía tras involucrarse en un esquema metropolitano, el problema de fondo para la no articulación de ambos radica en los deseos de expansión y urbanización que la ciudad-núcleo tiene respecto al territorio de la ciudad-periferia. Y es justamente este aspecto el que ha mermado las relaciones entre Bogotá y Mosquera, puesto que las propuestas que se han impulsado desde la ciudad-núcleo hacia la ciudad-periferia para la integración municipal y el impulso regional han estado enmarcadas en un cuestionamiento a la autonomía municipal y a la obligatoriedad del municipio de Mosquera de responder a las demandas de Bogotá.

Teniendo en cuenta las tensiones identificadas entre Bogotá y Mosquera en relación con aspectos decisivos para la conformación del AMB y la integración municipal, es posible establecer la decisión de *Cooperar* o *No Cooperar* de cada jugador en el escenario de integración para la consolidación del esquema metropolitano. Por el lado de Bogotá, su elección racional será *No Cooperar* dado el interés de garantizar el crecimiento de la ciudad por el occidente, a partir de proyectos de urbanización que modifican el uso del suelo y el desarrollo de proyectos de infraestructura para dotar a la región de medios de conexión. Por el lado de Mosquera, su elección racional será *No Cooperar* dado el interés de promover el desarrollo del municipio a partir del uso del suelo según las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo y el POT, y que no van de la mano con los intereses de crecimiento territorial de la ciudad-núcleo, además de evidenciarse una falta de consenso entre las partes en materia de proyectos prioritarios.

## Juego 2: Bogotá VS Mosquera

		<b>Mosquera</b>	
		<b>Cooperar</b>	<b>No Cooperar</b>
<b>Bogotá D.C.</b>	<b>Cooperar</b>	4,4	3,2
	<b>No Cooperar</b>	2,3	1,1

<b>Resultado</b>		<b>Resultado</b>	
<b>Bogotá D. C.</b>	No se logra un acuerdo que dé paso a la integración municipal en razón al deseo de expansión territorial de la ciudad capital que choca con el uso del suelo y la proyección del municipio vecino, que son vistas como un limitante para el proceso de urbanización territorial que adelanta la ciudad-núcleo sobre la región de la Sabana.	<b>Mosquera</b>	No se logra un acuerdo que dé paso a la integración en razón al uso del suelo y el fomento a la productividad local a través del intercambio comercial y conectividad regional, cuestiones que no logran converger con las expectativas y visiones de la ciudad-núcleo en materia de crecimiento territorial y el posicionamiento de la región de la Sabana.
<b>No Cooperar</b>		<b>No Cooperar</b>	

Así las cosas, la elección de *No Cooperar* de Bogotá le otorgará 1 punto y la elección de *No Cooperar* de Mosquera le otorgará 1 punto. Tal como se señaló en la matriz de pagos para la simulación de este juego, la decisión de ambos jugadores remite a un escenario en el que para Bogotá no es atractivo negociar aspectos claves en materia de uso del suelo y expansión territorial de cara a una posible integración con Mosquera, en razón a la negativa obtenida para garantizar el proceso de urbanización que adelanta la ciudad-núcleo en la región de la Sabana y para la cual Mosquera es un punto fundamental tanto en materia de movilidad como en desarrollo urbanístico. De igual forma, para Mosquera no es atractivo negociar con Bogotá el uso del suelo de cara a un proceso de integración, puesto que la proyección de Mosquera como foco del intercambio comercial y productivo entre los municipios de la región y hacia otras regiones, requiere del desarrollo no sólo de infraestructura vial sino también de condiciones que permitan la productividad y que chocan con la visión de expansión territorial y desarrollo urbano de Bogotá.

Este es el peor escenario posible en términos cuantitativos, puesto que la tendencia a la cooperación entre las partes desaparece por las tensiones políticas y administrativas generadas por la realización de proyectos de infraestructura, especialmente la extensión de la Primera Línea del Metro en el municipio de Mosquera, sin la debida articulación municipal

ni la definición conjunta de alternativas para la realización de un proyecto estratégico para ambos municipios y para la región. El escenario ideal para ambas partes era la cooperación puesto que les garantizaba beneficios para las dos entidades territoriales en lo que respecta a la potencialización de la región a través de un proyecto de infraestructura como lo es el Metro de Bogotá. Sin embargo, los intereses de las partes eran claramente distintos y responden a dos lógicas de ordenamiento territorial opuestas, mientras que Bogotá opta por la expansión territorial y la articulación con otros municipios, Mosquera prioriza la solución de las problemáticas del territorio a partir de una planificación territorial centrada en el desarrollo sostenible y en mejorar las condiciones actuales para la productividad del municipio.

### **5.2.3 Bogotá y Funza**

La interacción entre Bogotá y Funza es quizás la más particular de las relaciones que han sido objeto de esta investigación, puesto que no se han evidenciado tensiones o choques entre ambas administraciones respecto a la planificación territorial y la consolidación de la región. Sin embargo, esto no significa que no existan diferencias entre las proyecciones de crecimiento de cada ciudad y las estrategias para el ordenamiento territorial de cada municipio.

La relación entre Bogotá y Funza se encuentra inmersa en una lógica de aprovechamiento del suelo y del uso del territorio para actividades de urbanización o de desarrollo productivo, según sean las prioridades definidas por cada municipio. Si bien no existen tensiones mediáticas como sucede con el caso de Bogotá y Soacha, las diferencias entre la proyección del territorio para las administraciones están sustentadas en el choque o articulación que se pueda generar en torno al POT que cada ciudad define y que establece las condiciones para el crecimiento de la urbe y sus dinámicas de uso del territorio. Más aún cuando ambas ciudades se encuentran en proceso de definición y actualización de sus respectivos POT, en el marco de una serie de cuestionamientos sobre el uso del suelo y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo urbanístico que se proponen para cada entidad territorial.

El Alcalde Peñalosa ha estado impulsando la actualización del POT de Bogotá bajo la proyección de crecimiento de la ciudad hacia el occidente, con el objetivo de fomentar el

proceso de urbanización territorial que garantice bienes y servicios de calidad para la población de la región de la Sabana y que se encuentra inmersa en las dinámicas urbanas de Bogotá. Sin embargo, en el proceso de actualización del POT de Funza, se han encontrado una serie de inconsistencias que están relacionadas con el uso del suelo y su valor una vez se de inicio a procesos de urbanización como los proyectados por la ciudad-núcleo en su lógica de expansión territorial.

Llama la atención la nueva dinámica urbana que se ha presentado en el municipio de Funza, en el que el área construida se incrementó el 155 por ciento en estos 10 años, al pasar de 1.616.046 m<sup>2</sup> (2005) a 4'134.313 (2015). Lo que debe ser objeto de análisis es el incremento de proyectos urbanísticos después del 2010 en el municipio, los que han fomentado un incremento de más del 50% de las nuevas construcciones en los municipios aledaños a la ciudad de Bogotá. De forma paralela, el incremento en los avalúos catastrales por el incremento en la construcción de viviendas en terrenos que antes tenían una vocación diferente hace que el suelo en Funza este en los 6 billones de pesos (El Tiempo.com, 2015). Lo anterior lleva a cuestionar la planificación de las urbes a través de los esquemas de uso del suelo definidos en el POT de cada municipio y que reflejan intereses de actores privados en valorizar el terreno modificando su vocación y generando mayores utilidades a través del uso con fines de urbanización y no con fines de agricultura que garanticen mayor sostenibilidad del entorno y generen un impulso para la economía local. A su vez, el crecimiento de la ciudad-núcleo sin un esquema de articulación municipal consolidaría los problemas de planificación territorial que se han presentado hasta la fecha, en razón a una extensión territorial de la urbe sin una correcta integración con los territorios y las dinámicas urbanas municipales.

Teniendo en cuenta las tensiones identificadas entre Bogotá y Funza en relación con aspectos decisivos para la conformación del AMB en relación con el uso del suelo, es posible establecer la decisión de *Cooperar* o *No Cooperar* de cada jugador en el escenario de integración para la consolidación del esquema metropolitano. Por el lado de Bogotá, su elección racional será *Cooperar* dado el interés de consolidar un esquema de crecimiento de la ciudad en el marco de una expansión territorial que le permita anexar territorio a la ciudad y fomentar el uso del suelo con fines de desarrollo de infraestructura y focos de aglomeración

de población. Por el lado de Funza, su elección racional será *No Cooperar* dado el interés de abordar las problemáticas territoriales relacionadas con el uso del suelo para el fomento de la actividad agrícola, destinando el territorio del municipio a la actividad productiva que garantice la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria, por encima de la visión de urbanización que se impulsa desde la ciudad-núcleo y que busca organizar el territorio de acuerdo con las dinámicas de crecimiento poblacional y expansión territorial de las urbes de la región de la Sabana.

### Juego 3: Bogotá VS Funza

		Funza	
		Cooperar	No Cooperar
Bogotá D.C.	Cooperar	4,4	3,2
	No Cooperar	2,3	1,1

Resultado		Resultado	
Bogotá D. C.	Pese al interés de lograr una integración regional que permita satisfacer la necesidad de suelo para el proceso de urbanización territorial que se adelanta desde la ciudad-núcleo hacia el occidente y que garantiza su conectividad con la región, la imposibilidad de alcanzar acuerdos en dicho tema lleva a un escenario de crecimiento territorial desarticulado.	Funza	No se logra un acuerdo en relación con el uso del suelo que dé paso a un proceso de integración regional, debido a las prioridades establecidas por el municipio en materia de movilidad y conectividad regional, cuestiones de chocan con la urbanización impulsada por la capital. Su rol de municipio puente para la región y su dinámica de conurbación con otros municipios de la zona, impiden alcanzar un acuerdo.
Cooperar		No Cooperar	

Así las cosas, la elección de *Cooperar* de Bogotá le otorgará 3 puntos y la elección de *No Cooperar* de Funza le otorgará 2 puntos. Si bien este no es el peor resultado posible para el juego, si es evidencia del impacto que genera no lograr un consenso entre las partes, para la promoción de un esquema de integración municipal entre Bogotá y Funza, de cara al crecimiento de la ciudad-núcleo y del uso del suelo disponible en la ciudad-periferia. Tal como se señaló en la matriz de pagos para la simulación de este juego, la decisión de ambos jugadores remite a un escenario en el que para Bogotá es necesario negociar aspectos claves en relación con el uso del suelo y la definición del POT tanto en la ciudad-núcleo como en la ciudad-periferia para dar continuidad a los procesos de urbanización y crecimiento de la



ciudad. De igual forma, para Funza es clara la existencia de desacuerdos en relación con el uso del suelo y la definición del POT, puesto que la prioridad del municipio ha sido enfocada en el desarrollo productivo y agrícola, teniendo en cuenta su importancia para la región y el rol que juega como municipio puente en la Sabana, y que choca directamente con la visión que Bogotá tiene de la interacción con Funza, al enfrentarse el interés expansionista de la primera con la priorización de la seguridad alimentaria y el intercambio de bienes y productos de la segunda.

La simulación de los juegos de *Cooperación y No Cooperación* entre Bogotá D. C. y Soacha, Mosquera y Funza, evidencia que las tensiones políticas y administrativas enmarcadas en el esquema descentralizado de Estado, sumado a la ausencia de normatividad que facilite la adopción de esquemas de integración regional como la consolidación del Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana, limitan la materialización de iniciativas enfocadas en la planificación regional del territorio a partir de las dinámicas de *metropolización* actuales. Así mismo, es posible identificar que los juegos de *Cooperación y No Cooperación* entre los municipios objeto de estudio conllevan a un escenario de negociación entre las partes, en la cual se sopesan los intereses de cada municipio junto con su visión de ciudad-región con la proyección que cada municipio hace, resumiéndose la toma de decisiones en la facilidad o dificultad de alcanzar acuerdos entre ambos para una posible integración regional.

De igual forma, las lógicas de cada una de las entidades territoriales a partir del poder político, control fiscal e incidencia electoral siguen perpetuando las lógicas locales de ordenamiento territorial que dejan a un lado las realidades de las regiones y la posibilidad de conformar un esquema de gobierno metropolitano o regional capaz de focalizar las proyecciones locales para definir una proyección regional. Si bien las entidades territoriales se centran en la planificación del territorio bajo una dinámica de ciudad-región, es aún bastante limitada.

El Área Metropolitana de Bogotá y la Sabana se enfrenta entonces a una dinámica regional cada vez más integrada y articulada, que se materializa en la concentración de la actividad económica y productiva, junto con el crecimiento exponencial de la población urbana que se moviliza entre los municipios de la región; pero con herramientas jurídico-normativas limitadas para la conformación de un nuevo esquema asociativo de planificación

y ordenamiento territorial, al estar enmarcadas en lógicas político-electorales que dificultan el establecimiento de un esquema político-administrativo metropolitano que logre sobrepasar las visiones locales para proyectar la región bajo una visión metropolitana y por ende supramunicipal.

**Tabla 2.**  
**Consolidado Juegos Cooperación y No Cooperación entre los municipios de Bogotá D. C., Soacha, Funza y Mosquera.**

<b>Juego 1</b>	<b>Municipio Elección Puntaje</b>	Bogotá D. C. No Cooperar 2 puntos	Soacha Cooperar 3 puntos	Marcador Final <b>5 puntos</b>
<b>Juego 2</b>	<b>Municipio Elección Puntaje</b>	Bogotá D. C. Cooperar 3 puntos	Funza No Cooperar 2 puntos	Marcador Final <b>5 puntos</b>
<b>Juego 3</b>	<b>Municipio Elección Puntaje</b>	Bogotá D. C. No Cooperar 1 punto	Mosquera No Cooperar 1 punto	Marcador Final <b>2 puntos</b>

Fuente: Elaboración Propia.

El principal reto al que deben hacer frente los municipios de la región de la Sabana para dar paso a la adopción de un esquema de ordenamiento territorial que prime la integración municipal y la potencialización regional, es el contexto político inmerso en el esquema de descentralización político-administrativo del Estado y que limita los ejercicios de planificación territorial al dificultar la materialización de los proyectos, programas y políticas locales bajo la lógica de territorialización de las políticas públicas de orden Nacional.

De esta manera, es posible definir un interés por parte de las entidades territoriales que logre vincular las proyecciones y expectativas locales con las supralocales, estableciendo un nivel de gobierno supramunicipal capaz de potencializar el desarrollo de la región a través de la articulación de las entidades territoriales y dejando a un lado la competencia por el poder político, electoral y fiscal que a la fecha ha impedido la conformación del área metropolitana.

## CONCLUSIONES

Las dinámicas urbanas y sociales presentes en Colombia han evidenciado la primacía urbana en los esquemas de planificación y ordenamiento territorial, en razón a la concentración poblacional y de actividades productivas y económicas que las ciudades presentan. Además, se ha hecho notoria la cada vez mayor tendencia a la *metropolización*, fomentando la aparición de esquemas de integración y articulación regional, que sobrepasan la lógica local o municipal para potencializar la lógica regional o supramunicipal. No en vano son las ciudades las que más aportan en términos porcentuales a la economía nacional, al potencializar las actividades productivas y facilitar la consolidación de redes comerciales, económicas y sociales. Y, en esta lógica, son las áreas metropolitanas las que mayor concentración productiva presentan, puesto que reúnen los esfuerzos locales y logran potencializar a las regiones, traducándose esto en un mayor nivel de competitividad y una mayor participación respecto al impulso económico del país.

En este mismo orden de ideas, la *metropolización* territorial se enmarca en un modelo de Estado que soporta, en la descentralización político-administrativa, la conformación de niveles de gobierno desde lo local hasta lo nacional, con el objetivo de facilitar la territorialización de las políticas públicas a partir de la delegación de capacidades y competencias a las entidades territoriales. Este esquema de descentralización territorial otorga desde el nivel nacional, la potestad y autonomía a las entidades territoriales municipales y departamentales, para la toma de decisiones en sus respectivos niveles de gobierno, enfocado en la implementación de programas, proyectos y políticas que den cumplimiento a los objetivos del Estado Social de Derecho y permitan abordar de forma integral las problemáticas y demandas sociales presentes en los territorios.

La adopción de esquemas de integración regional, como las áreas metropolitanas, se enfrenta directamente con el modelo de descentralización territorial que rige en el Estado colombiano y que delega capacidades y competencias a las entidades territoriales para la planificación y el ordenamiento territorial. Sin embargo, y pese a existir normatividad relacionada con las nuevas dinámicas urbanas, la rigidez del modelo descentralizado de Estado debe ser visto como la mayor limitante para la adopción de estos esquemas de planificación territorial, de manera regional o metropolitana. Bajo el modelo de República

unitaria descentralizada definido en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, es casi imposible pensar en un modelo de planificación territorial que rompa con las dinámicas político-electorales que se enmarcan en las lógicas de poder local y nacional, sustentado en la estructura político-administrativa del Estado y en la normatividad relacionada.

Pese a que en este esquema descentralizado de Estado se ha definido una estructura jurídico-normativa que fomenta el desarrollo territorial por parte de cada entidad territorial, frente a la conformación de esquemas de integración regional, estos lineamientos pueden ser limitados y dificultar la potencialización de los territorios a partir de una dinámica de ciudad-región. Puntualmente la adopción de esquemas de integración y la consolidación de áreas metropolitanas, se enfrenta a las dinámicas político-administrativas que las entidades territoriales tienen en razón a la autonomía para la toma de decisiones junto con las capacidades y competencias delegadas desde el nivel nacional.

Partiendo de las dinámicas urbanas actuales y de la interacción cada vez mayor entre las urbes que reflejan dinámicas económicas y sociales que traspasan las jurisdicciones político-administrativas y retomando la estructura descentralizada de Estado, se ha visto la necesidad de establecer mecanismos de integración territorial que permitan potencializar a las regiones y fomentar la competitividad territorial. Para ello, se expidió la Ley 1625 de 2013 -Régimen para las Áreas Metropolitanas en Colombia- con el objetivo de establecer esquemas de planificación territorial y de integración regional en Colombia, que además de incorporar las dinámicas actuales de las ciudades, permita hacer frente a la tendencia de *metropolización* territorial y de proyección de las urbes bajo un esquema de ciudad-región.

Es a través de la Ley 1625 de 2013 que se empieza a planificar el territorio nacional a partir de las dinámicas territoriales de región y de ciudad-región. Con esto, se definen los aspectos específicos para el proceso de formación de estos esquemas de planificación territorial e integración regional, en los que las áreas metropolitanas ocupan el principal punto de interés, dadas las ventajas en términos competitivos para las regiones y la posibilidad de lograr una articulación municipal a través de la adopción de un esquema político-administrativo supramunicipal. Sin embargo, en esta misma ley se excluyó a la ciudad de Bogotá y a la región de la Sabana, dificultando la conformación del AMB y delegando en el

legislador la promulgación de un Régimen Especial para la capital y los municipios conurbados.

Si bien se pueden evidenciar puntos de convergencia entre los actores, voluntad política (en algunos casos y en temas puntuales), proyección del territorio con enfoque de ciudad-región e incluso dinámicas urbanas que sobrepasan las jurisdicciones establecidas; bajo un modelo de Estado que prime el ordenamiento territorial inmerso en la lógica de un nivel local desarticulado con el nivel nacional, con un nivel regional casi inexistente, se seguirá hablando de la utopía metropolitana como el escenario ideal para el desarrollo urbano del país, mientras que en la realidad, los desequilibrios territoriales siguen reduciendo la capacidad de competitividad y desarrollo sostenible de las regiones.

De ahí que, la consolidación del AMB se vea limitada, no sólo por los aspectos jurídicos-normativos requeridos para establecer las capacidades, competencias, alcances y autonomía de las entidades territoriales municipales vinculadas y de la nueva autoridad territorial supramunicipal o metropolitana, sino también porque se ha evidenciado que las tensiones políticas y administrativas entre los municipios de la región, dificultan alcanzar un consenso respecto a la proyección regional de la Sabana y a la posibilidad de conformar un esquema metropolitano para la planificación y el ordenamiento territorial de los municipios de la región.

Dos aspectos cobran especial relevancia en lo que respecta a la conformación del AMB como esquema de integración territorial. El primero está relacionado con los intereses políticos de cada entidad territorial y que se ven inmersos en las lógicas electorales locales y en su impacto en el nivel nacional, al establecerse bajo la estructura descentralizada de Estado, diferentes niveles de gobierno y por ende focos electorales de especial interés. El segundo está relacionado con la posibilidad de perder la autonomía territorial y el reconocimiento como municipio por parte de cada una de las entidades territoriales presentes en la dinámica metropolitana al interior de la región de la Sabana; tras adoptar un esquema de unificación político-administrativo que dé prevalencia a la ciudad-núcleo sobre las ciudades-periféricas y se traduzca en una anexión territorial y no en una integración con enfoque regional.

En ese sentido, la conformación del AMB se ve enfrentada a dos grandes limitantes, el primero sustentado en la omisión relativa legislativa para la definición de alcances, capacidades y competencias jurídico-normativas que den paso a la creación del área metropolitana como esquema de planificación territorial; y el segundo sustentado en las tensiones político-administrativas de los municipios que conforman la región y que enmarcadas en una lógica de ciudad-región, pueden presentar grandes desacuerdos en materia de planificación y ordenamiento territorial. Sin embargo, la dinámica actual de la región de la Sabana evidencia que pese a estos dos aspectos – los intereses políticos de cada entidad territorial y la posibilidad de perder la autonomía y reconocimiento como municipio- las lógicas de ciudad-región se han profundizado al enmarcarse en una misma dinámica urbana el desarrollo de las actividades productivas y económicas, el crecimiento de la población, el tránsito y movilización entre ciudades y los impactos ambientales generados por la expansión territorial de las urbes.

De cara a esta lógica metropolitana que se presenta en la región de la Sabana, se plantearon bajo los postulados de la Teoría de Juegos, tres escenarios para identificar la tendencia a la cooperación o la no cooperación entre los municipios de Bogotá, Soacha, Funza y Mosquera, identificando así la posibilidad de generar un esquema asociativo que fomenta el desarrollo regional a partir de la articulación local. Esto debido a que cada municipio ha adoptado la visión de ciudad-región en sus Planes de Desarrollo para el periodo entre 2016-2019, como el instrumento de planificación y ordenamiento territorial que define los lineamientos en materia de gestión pública que se adoptarán para hacer frente a las demandas y problemáticas sociales presentes en el territorio y que facilita la territorialización de las políticas públicas de orden nacional.

De esta manera, cada uno de los juegos de *Cooperación y No Cooperación* entre los municipios que son objeto de estudio, se pudo determinar a través de la simulación del juego, las tendencias a la cooperación o la no cooperación entre las entidades territoriales para la conformación del Área Metropolitana como esquema de planificación territorial. Es importante señalar que los resultados obtenidos responden a la capacidad de lograr acuerdos sobre intereses y proyecciones del territorio entre cada par de municipios, tras la negociación adelantada que permite identificar aspectos y problemáticas en común, y que terminan

definiendo la posición adoptada por los tomadores de decisión en relación con la consolidación o no de un esquema de integración regional a partir de las opciones establecidas: *Cooperar* o *No Cooperar*.

En el primer juego realizado entre Bogotá y Soacha, fue posible identificar una tendencia a la *No Cooperación* por parte de la capital en contraposición a la tendencia a la *Cooperación* de Soacha, en lo que respecta a la integración municipal bajo un esquema político-administrativo. Para este escenario, cada municipio presentó una visión diferente de ciudad y una proyección contraria de ciudad-región. Mientras que para Bogotá la integración con Soacha implica asumir una carga fiscal considerable en razón al déficit presupuestario del municipio vecino que le limita la capacidad de atender las demandas sociales de su población. Para Soacha la integración con Bogotá se traduce en una ventana de oportunidad para la potencialización de la región a partir de la inversión en infraestructura urbana y vial, junto con las redes requeridas para la prestación de servicios públicos y la mitigación del impacto ambiental generado por la expansión de la ciudad capital y su conurbación con el municipio. Sin embargo, las tensiones administrativas y políticas entre ambos municipios y el desacuerdo frente a la conformación de un esquema político-electoral que le dé mayor prevalencia, dado su censo electoral, a la capital frente al municipio, han mermado la posibilidad de establecer un esquema de integración regional.

En el segundo juego realizado entre Bogotá y Funza, se pudo identificar una tendencia a la *Cooperación* por parte de la capital en contraposición a la tendencia a la *No Cooperación* de Funza, en lo que respecta a la integración municipal bajo un esquema político-administrativo. Este escenario denotó que cada municipio cuenta una visión diferente de ciudad y una proyección contraria de ciudad-región, tanto en materia de expansión territorial como en uso del suelo. Por un lado, para Bogotá la integración con Funza le permitiría afrontar el déficit de residencia urbana y de suelo disponible por la zona occidental de la ciudad y por la cual se ha evidenciado una fuerte expansión territorial, cuestión que sería más fácil de planificar si se contará con un esquema de integración regional. Para Funza la integración con Bogotá es vista como un riesgo para la planificación de su territorio y el uso del suelo, dado el interés de retomar la vocación agraria del suelo y el interés contrario de la capital de priorizar la urbanización; cuestión que claramente va en contra de su visión y

proyección local y regional. Por tanto, las tensiones político-administrativas entre ambos municipios y la imposibilidad de lograr un acuerdo respecto al uso del suelo, sumado a las capacidades y competencias de cada entidad territorial, han dificultado adopción de un esquema de integración territorial que permita la proyección regional.

Por último, en el tercer juego realizado entre Bogotá y Mosquera, fue posible identificar una tendencia a la *No Cooperación* por parte de ambos municipios, en relación con la adopción de un esquema político-administrativo que fomente la integración regional. En este escenario, además de la proyección contraria de ciudad-región que cada municipio evidenció, las tensiones políticas fueron el detonante para la no conformación de un esquema de integración regional. Para Bogotá la integración y articulación con Mosquera es clave para la expansión territorial que afronta la capital y que requiere de más terrenos para la urbanización y la construcción de redes de transporte que faciliten la movilidad entre ambos municipios y entre la región y otras zonas del país, pero la planificación territorial del municipio merma la posibilidad de adelantar estos proyectos de inversión y desarrollo. Para Mosquera la integración con Bogotá es catalogado como un riesgo para la estabilidad del territorio en razón a la desarticulación entre la visión de Bogotá como ciudad-región y la proyección local del municipio, además de enfocarse en una dinámica de inmersión en los asuntos locales, sobrepasando los límites políticos-administrativos y las competencias definidas bajo el modelo descentralizado de Estado. Lo anterior permite afirmar que las tensiones administrativas y políticas entre ambos municipios, materializadas en las capacidades y competencias de cada entidad territorial para el ejercicio de planificación y ordenamiento territorial, limitan la posibilidad de alcanzar un acuerdo frente a la adopción de un esquema de integración regional.

En razón a los juegos realizados para los cuatro municipios de la región de la Sabana y los resultados obtenidos bajo la dinámica de cooperación o no cooperación, es posible afirmar que la principal imposibilidad para la conformación del AMB está relacionada con la inexistencia de un esquema de gobierno metropolitano que logre superar las lógicas locales y permita la potencialización regional. Con este elemento se podría planificar el territorio desde la concepción de ciudad-región, sumando los esfuerzos locales para la territorialización de las políticas públicas, pero, sin que esto implique una pérdida de la autonomía local



necesaria para materializar en todos los niveles de gobierno, los instrumentos requeridos para la proyección y planificación del territorio. De igual forma, un esquema de gobierno metropolitano permitiría romper con las lógicas electorales locales, al hacer la clara distinción entre los gobiernos municipales y el gobierno supramunicipal, siendo un nuevo nivel de gobierno, pero con un enfoque técnico encaminado a la planificación y el ordenamiento territorial.

Pensar en un esquema metropolitano para el ordenamiento territorial en el país, y enfocarse en la conformación del AMB para lograr la potencialización de la región en términos competitivos y de desarrollo económico y productivo, es quizás una labor que implica alcanzar acuerdos en materia de gobernabilidad territorial pero que se hace necesaria para hacer frente a las dinámicas urbanas actuales que han sobrepasado los límites establecidos bajo el esquema descentralizado de Estado y que requieren de una mayor articulación territorial, para frenar el crecimiento desordenado y acelerado de las urbes y disminuir así los impactos negativos que se generan para el ambiente, la movilidad y la productividad, y que repercuten en las dinámicas sociales de las poblaciones.

A partir del ejercicio realizado en esta investigación en relación con los juegos de cooperación y no cooperación entre los municipios de la región de la Sabana (Bogotá D.C., Soacha, Mosquera y Funza), retomando lo establecido en cada uno de los Planes de Desarrollo Municipal que permite identificar temáticas y problemáticas priorizadas por cada entidad territorial, para posteriormente hacer la contraposición con aquellas que son comunes para cada pareja de municipios; es posible afirmar la existencia de una agenda (no formal) regional, en la cual se logran relacionar temáticas comunes que requieren de abordajes y soluciones comunes por parte de los municipios que hacen parte de la región de la Sabana y que son determinantes para la consolidación del AMB como un nuevo esquema de planificación y ordenamiento territorial. Es importante llamar la atención de los tomadores de decisiones de los municipios inmersos en la dinámica metropolitana de la Sabana en relación con la necesidad de definir una agenda institucional y regional conjunta, que permita hacer frente a las coyunturas territoriales y motive a la negociación entre ellas, con el objetivo de alcanzar acuerdos en relación con la planificación y el ordenamiento territorial bajo la premisa de consolidación regional.

Retomando la pregunta que ha guiado esta investigación, es posible afirmar que la imposibilidad de consolidar áreas metropolitanas que logren sobrepasar las dinámicas político-electorales del modelo territorial de Estado centralista se debe a las dinámicas administrativas, políticas y electorales entre las entidades territoriales. Si bien, las dinámicas urbanas han sobrepasado los límites político-administrativos y cada vez es más notoria la lógica metropolitana de las ciudades; la lucha por el control territorial, económico y electoral pesa más frente a la necesidad de consolidar un esquema de planificación y ordenamiento territorial con énfasis regional. Así, la creación y consolidación de áreas metropolitanas como esquemas de organización territorial se ven limitados por las tensiones e intereses políticos inmersos en el modelo territorial de Estado y que se sustentan en valores, intereses y proyecciones contrarios por parte de cada ciudad, de manera que la visión local sigue primando sobre la visión región.

Por tal razón, es necesario entender las lógicas metropolitanas como una ventana de oportunidad para la consolidación de regiones competitivas y productivas, capaces de hacer frente a las nuevas dinámicas urbanas y a las lógicas de ciudad-región en las que cada entidad territorial se encuentra inmersa. Establecer un Área Metropolitana no sólo da mayor margen de acción y permite planificación ordenada y articuladamente las regiones a partir de la cooperación entre municipios, sino que impulsa una nueva estructura político-administrativa capaz de responder a las nuevas demandas sociales y a las actividades urbanas que siguen concentran el desarrollo económico, social y político del país.

Con la potencialización de las regiones a través de esquemas de asociación e integración como lo son las Áreas Metropolitanas, se asegura la generación de beneficios sociales más amplios, redistributivos, equitativos y que favorecen la competitividad y el desarrollo económico. No en vano, es el Área Metropolitana de Bogotá D. C. y la Sabana, es el foco de desarrollo económico, social y político del país, y por esta razón, es clave que se convierte en el referente de integración regional y proyección metropolitana al fomentar un esquema asociativo que sobrepase las lógicas locales en materia económica, política y electoral, y que se convierte en la primera área metropolitana que logre sobrepasar las lógicas municipales para dar paso a una visión supramunicipal del territorio, potencializando la región de la Sabana y materializando un esquema administrativo metropolitano del territorio.

## REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020"*. Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (21 de Abril de 2017). *Peñalosa le apuesta a la integración regional*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/planeacion/penalosa-le-apuesta-la-integracion-regional>
- Alcaldía Municipal de Funza. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Funza "De frente con la gente ¡Juntos avanzamos!" (2016-2019)*. Funza: Alcaldía Municipal de Funza.
- Alcaldía Municipal de Mosquera. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Mosquera "Mosquera Tarea de Todos" (2016-2019)*. Mosquera: Alcaldía Municipal de Mosquera.
- Alcaldía Municipal de Soacha. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Soacha "Juntos Formando Ciudad" (2016-2019)*. Soacha: Alcaldía Municipal de Soacha.
- Alfonso, Ó. (2008). *Dialéctica de la intervención estatal en la zona metropolitana de Bogotá*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, Ó. (2009). *Metropolítica: una aproximación crítica a algunas experiencias metropolitanas globales*. São Paulo/Río de Janeiro : Revista Cadernos da Metropole, n.o 21.
- Alfonso, Ó. (2015). *El sistema de Ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia*. Quito: Questiones Urbano Regionales. Instituto de la Ciudad - Distrito Metropolitano de Quito.
- Alfonso, Ó. (2015). *Índice Alternativo de Desarrollo Municipal 2013. Un estudio a partir de las fragilidades y resistencias del territorio colombiano*. Bogotá D.C.: Observatorio MetroMun.
- Alfonso, Ó. (2016). La calidad de la densidad urbana en Bogotá. *Revista de Economía Institucional*. Vol 18. No.34, 229-253.
- Alfonso, Ó. (2017). Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso. *Cad. Metrop. São Paulo*, vol.19 no.40, 919-949.
- Alfonso, Ó. (2019). *Estado, Metropoli y Región. Las regiones metropolitanas como alternativa de un nuevo modelo territorial de Estado en Colombia*. Ibagué: Caza de Libros.
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2011). *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina - CAF.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Briffault, R. (2014). Capítulo II. El problema de los límites jurisdiccionales del gobierno local en las áreas metropolitanas. En Ó. Alfonso, *La utopía metropolitana I* (págs. 133-256). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

- Bustamante, S. (2014). La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades, estados y política 1 (1)*, 10-20.
- Canal 1.com. (15 de Marzo de 2018). ‘Soacha no es ningún hueso’: alcalde Eleázar González. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://canal1.com.co/noticias/bogota/soacha-no-es-ningun-hueso-alcalde-eleazar-gonzalez/>
- Caracol Radio.com. (8 de Octubre de 2018). *Peñalosa le ofrecía a Mosquera la línea muerta del Metro: Alcaldía*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de [https://caracol.com.co/emisora/2018/10/08/bogota/1539021079\\_173065.html](https://caracol.com.co/emisora/2018/10/08/bogota/1539021079_173065.html)
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo. (2005). *Equidad en las tarifas de los servicios públicos*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - CONICET.
- Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Índice de Competitividad de Ciudades 2018*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C.: Panamericana.
- Cuervo González, L. M. (2004). Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórica-comparativa. En A. C. Torres Ribeiro, & A. Barrera, *El rostro urbano de América Latina*. (págs. 77-114). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Decreto 1421 de 1993. (1993). *Decreto 1421 de 1993*. Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento Conpes 3819: Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. Bogotá D.C.: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Diario del Cauca. (21 de Noviembre de 2018). *Distrito radica propuesta de revisión del POT de Bogotá ante la CAR*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://diariodelcauca.com.co/noticias/bogota/distrito-radica-propuesta-de-revision-del-pot-de-bogota-ante-482089>
- Dueñas, M. A., Morales, M. E., & Olmos, L. E. (2009). Aglomeración industrial en el área metropolitana de Bogotá D.C. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*. Vol. XVII (2), 99-118.
- Duque Cante, N. (2015). Características y alternativas de la organización político-administrativa de Bogotá. *Revista de Derecho No. 44*, 297- 332.
- El Espectador.com. (1 de Agosto de 2015). *Más del 50% del suelo rico para la agricultura de la Sabana de Bogotá se perdió por 'mal' uso*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/mas-del-50-del-suelo-rico-agricultura-de-sabana-de-bogo-articulo-576572>

- El Espectador.com. (10 de Enero de 2016). *Metro a Mosquera, la apuesta de Peñalosa*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/metro-mosquera-apuesta-de-penalosa-articulo-609698>
- El Espectador.com. (26 de Febrero de 2016). *Parece que Mosquera no quiere metro, ni que llevemos agua y vías: Peñalosa*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/parece-mosquera-no-quiere-metro-ni-llevemos-agua-y-vias-articulo-619080>
- El Espectador.com. (13 de Marzo de 2018). *¿Por qué Bogotá y los municipios aledaños deben crear un área metropolitana?* Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/por-que-bogota-y-los-municipios-aledanos-deben-crear-un-area-metropolitana-articulo-744234>
- El Espectador.com. (15 de Marzo de 2018). *“Soacha es un hueso, porque genera gastos y no ingresos”: Enrique Peñalosa*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/soacha-es-un-hueso-porque-genera-gastos-y-no-ingresos-enrique-penalosa-articulo-744549>
- El Espectador.com. (15 de Marzo de 2018). *A la sombra de Bogotá: seis claves para entender los líos de Soacha*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/soacha-creacion-de-un-area-metropolitana-alrededor-de-bogota/560435>
- El Espectador.com. (18 de Agosto de 2018). *Bogotá 2031: este es el modelo de ciudad*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogota-2031-este-es-el-modelo-de-ciudad-articulo-806886>
- El Espectador.com. (8 de Noviembre de 2018). *Nuevo debate sobre la integración regional entre Bogotá y la sabana*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/nuevo-debate-sobre-la-integracion-regional-entre-bogota-y-la-sabana-articulo-822557>
- El Espectador.com. (9 de Octubre de 2018). *Nuevo rifirrafe entre Peñalosa y Mosquera por patio taller para el metro de Bogotá*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/rifirrafe-entre-penalosa-y-mosquera-por-patio-taller-para-el-metro-de-bogota-articulo-816986>
- El Espectador.com. (8 de Mayo de 2019). *Lanzan estrategia que busca fortalecer la integración de la Sabana con Bogotá*. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/lanzan-estrategia-que-busca-fortalecer-la-integracion-de-la-sabana-con-bogota-articulo-859522>
- El Herald.co. (28 de Diciembre de 2014). *¿De qué sirve hacer parte de un área metropolitana?* Recuperado el 22 de Mayo de 2016, de <http://www.elheraldo.co/tinto-del-domingo/de-que-sirve-hacer-parte-de-un-area-metropolitana-167951>

- El Nuevo Siglo.com. (22 de Junio de 2017). *¿Área metropolitana de Bogotá?* Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2017-area-metropolitana-de-bogota>
- El Tiempo.com. (15 de Marzo de 2015). *Bogotá creció dos veces el tamaño de la localidad de La Candelaria.* Recuperado el 20 de Mayo de 2017, de <http://www.eltiempo.com/bogota/crecimiento-bogota-/15394797>
- El Tiempo.com. (19 de Mayo de 2015). *Las razones que hacen crecer a Chía, Funza, Mosquera, Cota y Cajicá.* Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15784756>
- El Tiempo.com. (25 de Abril de 2016). *Bogotá y la sabana: oportunidad perdida.* Recuperado el 22 de Mayo de 2016, de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/bogota-y-la-sabana-oportunidad-perdida-eduardo-behrentz-columna-el-tiempo/16572979>
- El Tiempo.com. (18 de Marzo de 2018). *¿Por qué es tan difícil? El debate en torno a un área metropolitana para Bogotá lleva 40 años de discusión.* Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/por-que-es-tan-dificil-ponerse-de-acuerdo-con-el-area-metropolitana-de-bogota-195276>
- El Tiempo.com. (14 de Marzo de 2018). *‘Área Metropolitana de la Sabana debe ser prioridad del presidente’.* Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.eltiempo.com/bogota/probogota-propone-crear-area-metropolitana-de-la-sabana-de-bogota-194180>
- El Tiempo.com. (7 de Noviembre de 2018). *Bogotá y Cundinamarca debaten sobre integración regional.* Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.eltiempo.com/bogota/debate-sobre-integracion-regional-en-el-congreso-290830>
- El Tiempo.com. (13 de Marzo de 2018). *Buscan autoridad metropolitana para 11 municipios y Bogotá.* Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.eltiempo.com/bogota/autoridad-metropolitana-para-11-municipios-y-bogota-193640>
- El Tiempo.com. (18 de Mayo de 2019). *Por 4 meses más no podrán circular camiones por la 13 de Bogotá.* Recuperado el 1 de Junio de 2019, de <https://www.eltiempo.com/bogota/por-4-meses-mas-no-podran-circular-camiones-por-la-13-de-bogota-363628>
- Fajardo Martínez, O., & Chica Builes, C. (2014). La gobernanza metropolitana. En Ó. Alfonso, *La utopía metropolitana - I* (págs. 17-23). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Fernández Ruiz, J. (2004). La teoría de juegos en las ciencias sociales. *Estudios Sociológicos*, Vol. 22, No. 66 (Sep. - Dec., 2004), 625-646.
- Galvis, L. A., & Meisel Roca, A. (2010). *Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial.* Bogotá D.C.: Banco de la República.

- Guhl Nannetti, E. (2017). *¿Qué territorio queremos?. El reto de los nuevos POTS*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez, R. F. (2014). Segregación Urbana en Bogotá. Crítica al Ordenamiento y Control Urbanístico en Materia de Construcción. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 68-83.
- Keating, M. (2005). Gobernar las ciudades-región: Política, Economía y Desarrollo. *Ekonomiaz* No. 58.
- La Silla Vacía.com. (6 de Marzo de 2016). *Cundinamarca: el nuevo frente de oposición que se le abre a Peñalosa*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://lasillavacia.com/node/53298>
- Lefèvre, C. (2014). Capítulo 1. Gobernar las metrópolis o el gobierno de las metrópolis. En Ó. Alfonso, *La utopía metropolitana - I* (págs. 25-132). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- León, N., & Ruiz, C. (2016). El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: una aproximación desde la Nueva Geografía Económica. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 25 (2), 21-37.
- Ley 1454 de 2011. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT*. Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Ley 1625 de 2013. (2013). *Ley 1625 de 2013*. Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Leyva Botero, S. (2011). *Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional*. Cali: Universidad EAFIT.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historio, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mutantes.tv. (8 de Octubre de 2018). *Alcaldía de Mosquera desmiente declaraciones de Peñalosa , donde asegura que el municipio NO permitió la primera línea del Metro de Bogotá*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <http://www.mutantes.tv/2018/10/08/alcaldia-de-mosquera-desmiente-declaraciones-de-penalosa-donde-asegura-que-el-municipio-no-permitio-la-primera-linea-del-metro-de-bogota/>
- ONU - Habitat. (15 de Diciembre de 2016). *Bogotá debate sobre necesidad de integrarse formalmente con sus municipios vecinos*. Recuperado el 13 de Marzo de 2018, de <https://es.unhabitat.org/bogota-debate-sobre-necesidad-de-integrarse-formalmente-con-sus-municipios-vecinos/>
- Organización de las Naciones Unidas. (16 de Mayo de 2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Recuperado el 5 de Octubre de 2018, de <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

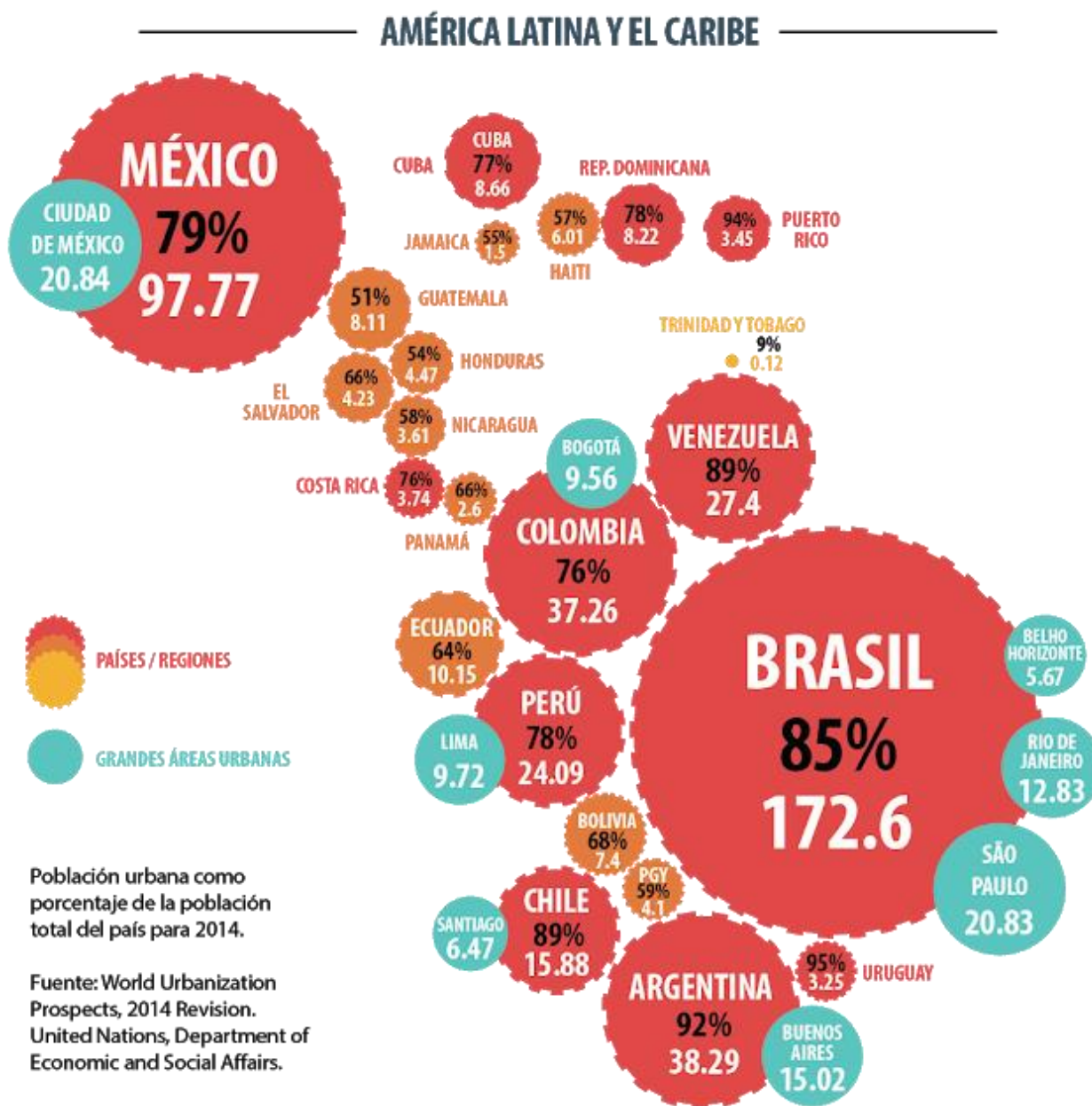
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). *El Siglo Metropolitano. Entendiendo la urbanización y sus consecuencias*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Osorio, E. J., & Blanco, K. (2016). Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). *Revista Ciudades, Estados y Política*. 3 (2), 89-103.
- Peña Barrera, C. R. (2010). Índice de urbanización municipal: una aplicación a Bogotá y su teórica "Área Metropolitana". *Territorios*. 23, 33-57.
- Pinzón Camargo, M. (2010). *Aproximaciones al Análisis Económico del Derecho*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Pires, V., & Gaeta, A. C. (2010). El gobierno de las megalópolis, el caso de Brasil - São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos. *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3, 187-205.
- Portafolio.co. (6 de Agosto de 2017). *Bogotá celebra hoy 479 años. Vea cuál es su aporte a la economía nacional*. Recuperado el 6 de Abril de 2018, de <http://www.portafolio.co/cuanto-le-aporta-bogota-a-la-economia-colombiana-508458>
- ProBogotá D.C. (2018). *La región metropolitana de la Sabana de Bogotá. Una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional*. Bogotá D.C.: ProBogotá.
- RCN Radio.com. (24 de Julio de 2018). *Polémica por propuesta de Peñalosa para elegir Gobernador de Cundinamarca*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.rcnradio.com/bogota/polemica-por-propuesta-de-penalosa-para-elegir-gobernador-de-cundinamarca>
- Rojas, E. (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos No. 33. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 67-91.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, 5-26.
- Salazar Ferro, J. (2001). ¿Expansión o densificación? Reflexiones en torno al caso Bogotá. *Bitácora* 5, 21-35.
- Salazar Ferro, J. (2001). ¿Expansión o densificación? Reflexiones en torno al caso Bogotá. *Bitácora* 5. No. 2, 21-35.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2013). *Un modelo de armonización fiscal para Bogotá D.C. y los municipios de la Sabana*. Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.



- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Diagnóstico Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.* Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Semana.com. (27 de Febrero de 2017). “*Habrà más Van der Hammen que nunca antes*”: Enrique Peñalosa. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/penalosa-y-sus-planes-para-la-van-der-hammen/463109>
- Semana.com. (8 de Julio de 2017). “*Soacha es una bomba de tiempo*”: Alcalde Eleázar González. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/soacha-con-problemas-sociales-de-toda-indole/531774>
- Semana.com. (22 de Junio de 2017). *El viacrucis de trabajar en Bogotá y vivir afuera*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/movilidad-conectividad-de-bogota-con-municipios-vecinos/529462>
- Semana.com. (23 de Septiembre de 2017). *Soacha: el karma de crecer a la sombra de un gigante*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/soacha-historia-censo-y-crecimiento-poblacional/541529>
- Semana.com. (17 de Marzo de 2018). “*La sabana necesita un área metropolitana*”. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-sabana-necesita-un-area-metropolitana/560692>
- Semana.com. (15 de Marzo de 2018). *A la sombra de Bogotá: seis claves para entender los líos de Soacha*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/soacha-creacion-de-un-area-metropolitana-alrededor-de-bogota/560435>
- Silva Moyano, M. (2014). La ciudad y el Estado moderno: la retícula urbana global. *Revista Ciudades, Estados y Política 1 (1)*, 1-9.
- Tenorio Villalón, Á., & Martín Caraballo, A. (2015). Un paseo por la historia de la Teoría de Juegos. *Boletín de Matemáticas 22(1)* , 77-95.
- Torres, C. A., Rincón, J. J., & Vargas, J. (2009). *Pobreza Urbana y Mejoramiento de Barrios en Bogotá*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Usta Yabrudy, P. (2012). La región en la descentralización territorial del Estado colombiano: un estudio comparado con la región francesa. *Revista de Derecho 4 Público N. o 28*, 1-37.
- Valenzuela Van Treek, E. (2006). Las áreas metropolitanas. reflexión, evolución y casos de estudios. *Urbano, vol. 9, núm. 14*, 4-13.
- World Office Forum. (13 de Enero de 2015). *Ciudades Emergentes del BID. Barranquilla (Colombia)*. Recuperado el 5 de Octubre de 2018, de <https://worldofficeforum.com/ciudades-emergentes-bid-colombia-barranquilla/>

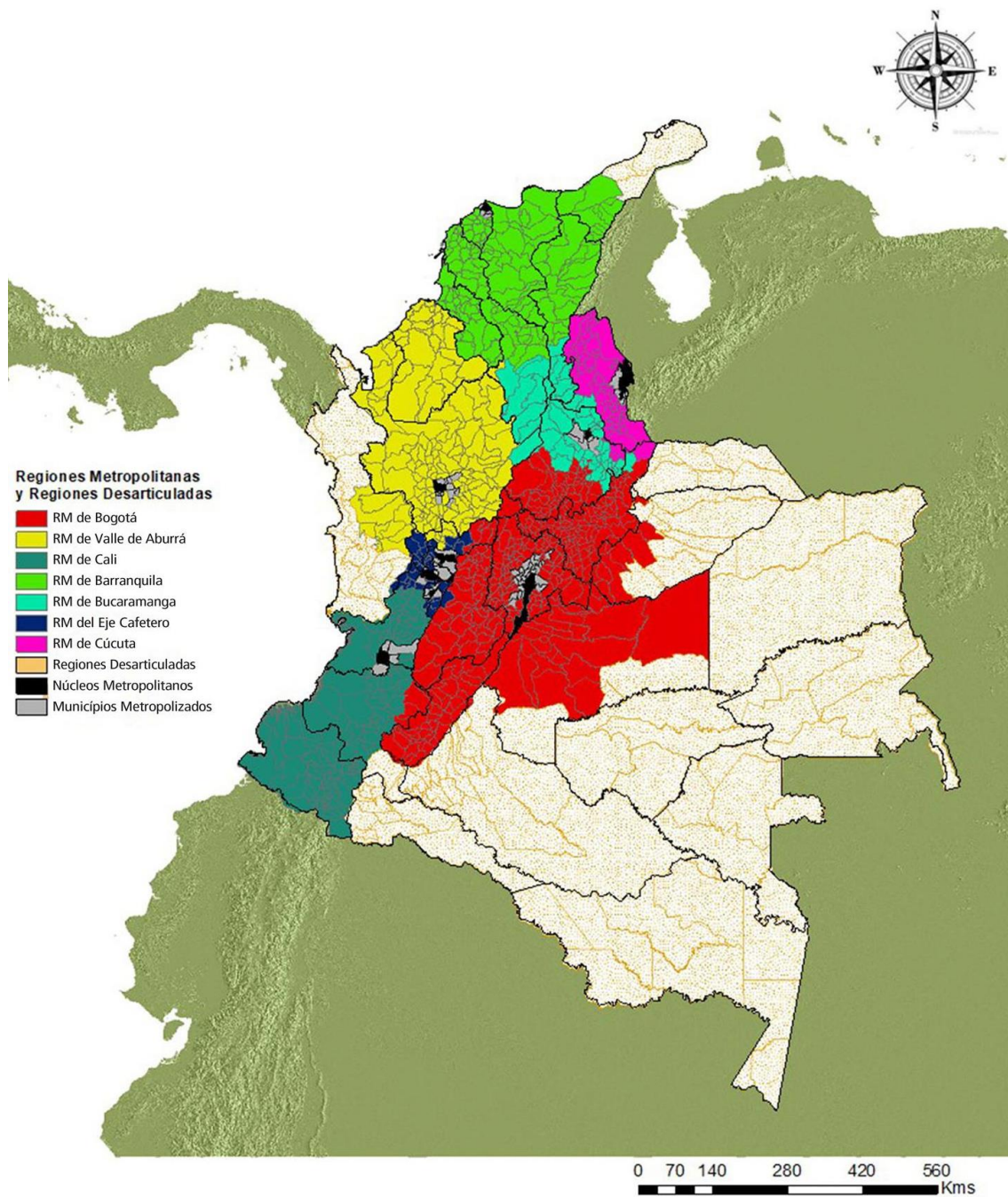
## ANEXOS

### Anexo 1. Urbanización en América Latina y el Caribe.



Fuente: (World Office Forum, 2015).

## Anexo 2. Mapa Áreas Metropolitanas en Colombia.



Fuente: (Alfonso, 2017)

### Anexo 3. Problemas comunes para los municipios de la Sabana.

		Problemas Comunes					Total
	Municipios	Transporte público y accesibilidad	Uso del Sueño y Equilibrio Territorial	Abastecimiento Agua Potable	Río Bogotá	Manejo y disposición de residuos	
1	Bogotá	•	•	•	•	•	5
2	Cajicá	•	•	•	•	•	
3	Chía	•	•	•	•	•	
4	Cota	•	•	•	•	•	
5	Funza	•	•	•	•	•	
6	Gachancipá	•	•	•	•	•	
7	La Calera	•	•	•	•	•	
8	Madrid	•	•	•	•	•	
9	Mosquera	•	•	•	•	•	
10	Soacha	•	•	•	•	•	
11	Sopó	•	•	•	•	•	
12	Tocancipá	•	•	•	•	•	
13	Cogua	•	•	•	•	•	4
14	Facatativá	•	•	•	•	•	
15	Guatavita	•	•	•	•	•	
16	Nemocón	•	•	•	•	•	
17	Sesquilé	•	•	•	•	•	
18	Sibaté	•	•	•	•	•	
19	Tabio	•	•	•	•	•	
20	Tausa	•	•	•	•	•	
21	Zipaquirá	•	•	•	•	•	
22	Bojacá	•	•	•	•	•	3
23	Guasca	•	•	•	•	•	
24	Sutatausa	•	•	•	•	•	
25	Tenjo	•	•	•	•	•	
TOTAL		23	25	12	23	25	

Fuente: (ProBogotá D.C., 2018, pág. 70).

### Anexo 4. Peso demográfico y electoral relativo entre municipios del primer grupo de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá

Municipios	Población DANE 2017	Censo Electoral	# Concejales
Bogotá	8,080,734	5,547,172	45
Cajicá	59,198	38,304	13
Chía	132,691	83,132	15
Cota	25,945	22,995	11
Funza	78,146	60,731	15
Gachancipá	15,223	9,080	11
La Calera	28,225	20,312	13
Madrid	80,622	54,897	15
Mosquera	86,954	57,821	15
Soacha	533,718	201,745	19
Sopó	27,932	16,285	13
Tocancipá	33,677	24,441	13
TOTAL	9,183,065	6,136,915	198
% Bogotá	88%	90%	23%

Fuente: (ProBogotá D.C., 2018, pág. 97)



**Anexo 5. Temáticas priorizadas en los Planes de Desarrollo para los municipios de la Sabana (Bogotá D.C., Soacha, Mosquera y Funza).**

<b>Municipio</b>	<b>Plan de Desarrollo 2016-2020</b>	<b>Temática priorizada</b>	<b>Visión ciudad-región</b>	<b>Problemática priorizada</b>
Bogotá D.C.	Bogotá Mejor para Todos	Reorientación de la ciudad, bajo la dinámica de expansión territorial e integración regional actual.	Necesario contar con instrumentos de gestión territorial que reconozcan las dinámicas urbanas y le permitan a Bogotá liderar el desarrollo de la ciudad región.	Atender el déficit de vivienda con hábitat de calidad a partir de la adopción de medidas urbanísticas que permitan el crecimiento de la ciudad.
Soacha	Juntos Formando Ciudad	Contribuir al cierre de brechas socioeconómicas.	Necesario para la construcción del municipio como un territorio armónico, incluyente y sostenible entre la estructura urbana y rural, retomar las dinámicas regionales en las que se ve inmerso el municipio.	A partir del reordenamiento territorial fomentar la inclusión de la ciudad en las dinámicas urbanas y regionales actuales.
Mosquera	Mosquera Tarea de Todos	Capacidad colectiva para la generación de ingresos que permitan el desarrollo sostenible.	Necesario contar con una infraestructura vial que permita el intercambio y la distribución de productos de Mosquera hacia Bogotá y otros municipios de la región.	A partir del desarrollo vial alcanzar el posicionamiento económico y productivo del municipio bajo una relación de intercambio regional.
Funza	De frente con la gente ¡Juntos avanzamos!	Consolidar el avance de la ciudad a través de la planeación del desarrollo humano, económico y territorial.	Necesario articularse e integrarse con los municipios que están presentes en la región de la Sabana, en concordancia con las dinámicas urbanas y poblacionales bajo la lógica de ciudad puente.	Desarrollo de estructuras de movilidad que respondan a las dinámicas de la región en lo que respecta al tránsito hacia el municipio, hacia la capital y hacia otras regiones del país.

Fuente: Elaboración Propia.